RAPPORT

Rekenkameronderzoek afvalbeleid Westerkwartier

Effectiviteit, efficiëntie en governance van de afvalinzameling

Klant: Rekenkamer Westerkwartier

Referentie: BH7056IBRP2012151152

Status: S0/P01.01

Datum: 7 december 2021

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154

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

Titel document: Rekenkameronderzoek afvalbeleid Westerkwartier

Ondertitel: RK Westerkwartier
Referentie: BH7056IBRP2012151152
Status: P01.01/S0
Datum: 7 december 2021
Projectnaam: Rekenkameronderzoek afvalbeleid Westerkwartier
Projectnummer: BH7056
Auteur(s): Erik van Dijk

Opgesteld door:

Gecontroleerd door: Caspar Aardenburg

Datum: 26 november 2021

Goedgekeurd door: Erik van Dijk

Datum:

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 persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. en dient voor publicatie of anderszins openbaar maken te worden geanonimiseerd.

Inhoud

1	**Inleiding**	**3**
1.1	Achtergrond	3
1.2	Opgave Westerkwartier	3
1.3	Onderzoeksmethodiek	4
2	**Beleid en Governance**	**7**
2.1	Afvalbeleid van Westerkwartier	7
2.2	Invulling sturingswensen raad van Westerkwartier	15
2.3	Toekomstige beleidskeuzes	21
3	**Aanbestedingstraject afvalinzameling**	**24**
3.1	Programma van eisen	24
3.2	Kwaliteit aanbestedingsdocumenten	26
3.3	Evaluatie resultaat aanbesteding	29
4	**Gerealiseerde prestaties**	**31**
4.1	Effectiviteit van het afvalbeleid	31
4.2	Efficiëntie van het afvalbeleid	39
4.3	Tevredenheid inwoners	45
5	**Conclusies en aanbevelingen**	**53**
5.1	Conclusies	53

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De inzameling van huishoudelijk afval is één van de meest zichtbare vormen van gemeentelijke dienstverlening. Bij veranderingen van het inzamelsysteem kan een gemeente rekenen op reacties vanuit de samenleving. Het onderwerp heeft mede daarom vaak veel politieke belangstelling. Afvalinzameling is zeker op dit moment een veel besproken thema in de lokale politiek. Dit komt onder meer omdat veel gemeenten bezig zijn met de transitie naar een circulaire economie en daarbij staat het afvalbeheer vaak hoog op de prioriteitenlijst.

De Rijksoverheid zet ook volop in op de transitie naar een circulaire economie en specifiek ook op de gescheiden inzameling en recycling van huishoudelijk afval. Het Rijk had een ambitieus doel geformuleerd voor 2020. In 2020 moest de hoeveelheid restafval worden teruggebracht naar 100 kg/inw[1]. Restafval is hierbij de som van fijn restafval dat in de gemeente Westerkwartier voornamelijk wordt ingezameld door Renewi en grof restafval dat voornamelijk ingezameld wordt via de milieustraat in Grootegast. Vervolgens is er een wensbeeld voor 2025 om dit verder terug te brengen naar 30 kg/inw[2], maar het realiseren van dit wensbeeld is alleen mogelijk als de ketens financieel en waar mogelijk materieel gesloten zijn. Dit is op het moment nog niet het geval. Voor veel gemeenten waaronder ook Westerkwartier is het een grote opgave dit doel en wensbeeld na te streven. Daarom zijn er landelijk vele ontwikkelingen en experimenteren gemeenten volop om het ultieme systeem te zoeken om invulling te kunnen geven aan genoemde doelstelling en wensbeeld.

1.2 Opgave Westerkwartier

Per 1 januari 2019 is de gemeente Westerkwartier gevormd uit de voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en het grondgebied van de voormalige gemeente Ezinge uit de voormalige gemeente Winsum. Tabel 1 geeft de verhoudingen voor de voormalige gemeenten weer.

Tabel 1 Gewicht voormalige gemeente in gemeente Westerkwartier

Voormalige (deel)gemeente	Aantal inwoners op 31-12-2018
Voormalige gemeente Grootegast	12.191
Voormalige gemeente Leek	19.680
Voormalige gemeente Marum	10.452
Voormalige gemeente Zuidhorn	19.066
Voormalige gebied Middag met de volgende kernen Garnwerd, Ezinge en Feerwerd	1.800

Na de herindeling is de inzameling van afval geharmoniseerd. Voor de afvalinzameling heeft Westerkwartier gekozen voor een in Nederland (vrij) uniek systeem: het concept milieuboer. De milieuboer komt wekelijks langs en neemt diverse brongescheiden afvalstromen mee, zoals de milieuzak (plastic en drankenkartons), schillen van groente en fruit, metalen, textiel, glas en oud papier. In 2019 is de inzameling van brongescheiden afvalstromen met behulp van het concept milieuboer en de inzameling van restafval en GFT aanbesteed.

[1] *Rijksbreed Programma VANG huishoudelijk afval: https://www.vang-hha.nl/*
[2] *https://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2020/zit-alweer-vang-doelstellingen/*

In de raad van Westerkwartier leeft het onderwerp “afval”. Dat komt onder meer doordat de harmonisatie van de afvalinzameling na de fusie heeft geleid tot vragen over nieuwe inzamelroutes, diftar-tarieven en de communicatie daarover. Daarnaast is de recente aanbesteding voor het concept milieuboer niet geslaagd. De kosten voor de dienstverlening voor de milieuboer waren hoger dan begroot. Daarnaast heeft deze aanbesteding geleid tot een juridisch geschil met onder andere een kortgeding.

Naar aanleiding van vragen in de raad en reacties van inwoners is duidelijk dat er vragen leven over de tarieven, de aanbesteding en de inzet van werknemers met een arbeidsbeperking. Ook zijn er vanuit de samenleving zorgen over de verhoging van het tarief voor de afvalstoffenheffing. Dit heeft ertoe geleid dat het onderwerp afvalinzameling is geprioriteerd op de onderzoeksagenda van de Rekenkamer.

1.3 Onderzoeksmethodiek

1.3.1 Hoofdonderwerpen

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

- Beleid en governance (status en sturing);
- Aanbestedingsproces afvalinzameling (actualiteit);
- Gerealiseerde prestaties (effectiviteit en efficiëntie).

Aan de drie hoofdonderwerpen zijn tien onderzoeksvragen gekoppeld.

1.3.2 Onderzoeksvragen en normenkader

Tabel 2 geeft een opsomming weer van de onderzoeksvragen over beleid en governance en bijbehorend normkader.

Tabel 2 Onderzoeksvragen en normenkader: Beleid en governance

Onderzoeksvraag	Normkader
Beleid en governance	
1. Welk beleid heeft Westerkwartier geformuleerd ten aanzien van afvalbeheer en hoe verhoudt het beleid zich tot de landelijke doelstellingen en beleidsinspanningen van andere gemeenten (benchmark)?	• Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen. • Doelen hebben indicatoren die worden gemonitord. • Het beleid is in lijn met landelijke VANG-doelstellingen. • Beleidsinspanningen zijn in lijn met andere gemeenten.
2. Welke sturingswensen heeft de raad met betrekking tot het afvalbeheer? Hoe wordt daar invulling aan gegeven en wat heeft dat opgeleverd?	• De raad krijgt sturingsinformatie op basis van de doelstellingen. • Sturingswensen van de raad zijn duidelijk in beeld. • Er wordt invulling gegeven aan de wensen van de raad.
3. Wat zijn de (toekomstige) beleidskeuzes waarop en wanneer de raad kan sturen? Zijn deze voldoende in beeld bij de gemeente en inzamelaar? Via welke indicatoren kan/wordt de raad geïnformeerd over de gerealiseerde resultaten van het beleid?	• Toekomstige beleidskeuzes zijn in beeld. • De raad is geïnformeerd over toekomstige beleidskeuzes. • De raad wordt geïnformeerd over voortgang op beleidsdoelen via gemonitorde indicatoren.

Tabel 3 geeft een opsomming weer van de onderzoeksvragen over aanbestedingsproces voor afvalinzameling en bijbehorend normkader.

Tabel 3 Onderzoeksvragen en normenkader: Aanbestedingsproces afvalinzameling

Onderzoeksvraag	Normkader
Aanbestedingsproces afvalinzameling	
4. Zijn de wensen en eisen met betrekking tot de gewenste dienstverlening vooraf goed in beeld gebracht? En is ook getoetst of deze realistisch/uitvoerbaar zijn (bijv. via een marktconsultatie)?	• Er is een programma van eisen en wensen (bijv. een nota van uitgangspunten). • Eisen en wensen zijn getoetst bij marktpartijen.
5. Zijn de aanbestedingsdocumenten "professioneel" opgesteld? Of met andere woorden: begeleid door experts en inspelend op ontwikkelingen in het vakgebied?	• De aanbestedingsprocedure is begeleid door interne of externe experts. • Binnen de aanbestedingsprocedure is ingespeeld op (markt)ontwikkelingen in huishoudelijk afvalbeheer.
6. Heeft de aanbesteding geleid tot de gewenste uitkomst? Waar zitten (eventueel) de grootste afwijkingen in relatie tot de eisen/wensen? Wat heeft de gemeente gedaan om die afwijking te minimaliseren?	• De aanbesteding heeft geleid tot marktconforme inschrijvingen (qua prijs/kwaliteit). • De gemeente heeft adequaat ingespeeld op potentiële afwijkingen (bijv. via de nota van inlichtingen of aanvullende procedures).

Tabel 4 geeft een opsomming weer van de onderzoeksvragen over de gerealiseerde prestaties voor afvalinzameling en bijbehorend normkader.

Tabel 4 Onderzoeksvragen en normenkader: Gerealiseerde prestaties

Onderzoeksvraag	Normkader
Gerealiseerde prestaties	
7. Leidt het huidige afvalbeheer (met diftar) in Westerkwartier tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu, service en social return?	• Maximaal 30 kg/inw restafval is haalbaar. • Minimaal 75% afvalscheiding is haalbaar. • Minimaal 5% social return.
8. Is de huidige afvalinzameling doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?	• De kosten van het afvalbeheer in Westerkwartier is marktconform in vergelijking met de benchmark. • De kosten voor de verschillende taken zijn ieder marktconform in vergelijking met de benchmark.
9. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn inwoners daarover tevreden (service) en goed geïnformeerd (communicatie)?	• De dienstverlening in Westerkwartier is hoogwaardig. • Er is goed inzicht in het aantal en type meldingen. • Inwoners zijn goed geïnformeerd (communicatie).
10. Hoe verhouden de prestaties op het gebied van afvalbeheer (kosten, milieu en service) zich ten aanzien van landelijke benchmarks? En meer specifiek: zijn de inzamel- en verwerkingstarieven marktconform?	• Milieuprestaties van Westerkwartier zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse. • De totale kosten per woonhuisaansluiting (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde (of lager). • Serviceprestaties (voor halen en brengen) in Westerkwartier zijn minimaal gelijkwaardig aan de benchmark.

1.3.3 Methodologie

De vragen en het normenkader geformuleerd in 1.3.2 zijn gebruikt als uitgangspunt voor het onderzoek naar effectiviteit, efficiëntie en governance van het afvalbeleid in Westerkwartier. Er zijn drie onderzoeksmethodes toegepast:

- Documentenanalyse: op basis van beleidsplannen, begrotingsstukken, contractstukken, rapporten en openbare benchmarks is een beeld geschetst van de situatie van het afvalbeleid in Westerkwartier;
- Interviews met betrokkenen: de bevindingen van de documentenanalyse zijn verder aangevuld met informatie uit interviews met medewerkers van de gemeente en contractpartners in de uitvoering van het afvalbeheer;
- Enquête tevredenheid: Enigma Research heeft een online enquête uitgevoerd met een vast steekproefpanel dat werd aangevuld door een oproep in de media. In totaal hebben 1323 inwoners uit de gemeente Westerkwartier de enquête ingevuld.

In het onderzoek wordt de gemeente Westerkwartier vergeleken met landelijke waarden en met waarden voor gemeenten die een vergelijkbare hoogbouwklasse hebben. De gemeente Westerkwartier heeft een hoogbouwklasse D. Hoogbouwklasse D betekent dat minder dan 20% van de huishoudens bestaat uit hoogbouw.

In de gemeente Westerkwartier worden in tegenstelling tot veel andere gemeenten metalen verpakkingen niet gecombineerd ingezameld met kunststof verpakkingen en drankenkartons in PMD. Er is dus geen sprake van PMD, maar van PD (Plastic en drankenkartons). De metaalstroom is landelijke in PMD beperkt qua omvang. Daarom worden de prestaties voor het ingezamelde PD vergeleken met de landelijke prestaties voor PMD.

2 Beleid en Governance

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

- Afvalbeleid van Westerkwartier – paragraaf 2.1;
- Invulling sturingswensen raad – paragraaf 2.2;
- Toekomstige beleidskeuzes – paragraaf 2.3.

2.1 Afvalbeleid van Westerkwartier

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen onderzocht:

Onderzoeksvraag	Norm
Welk beleid heeft Westerkwartier geformuleerd ten aanzien van afvalbeheer en hoe verhoudt het beleid zich tot de landelijke doelstellingen en beleidsinspanningen van andere gemeenten (benchmark)?	• Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen. • Doelen hebben indicatoren die worden gemonitord. • Het beleid is in lijn met landelijke VANG-doelstellingen. • Beleidsinspanningen zijn in lijn met andere gemeenten.

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

- Doelstellingen en maatregelen van het afvalbeleid van Westerkwartier;
- Toetsingsindicatoren afvalbeleid van Westerkwartier;
- Toetsing met landelijke VANG-doelstellingen;
- Het afvalbeleid van Westerkwartier in landelijk perspectief.

2.1.1 Doelstellingen en maatregelen van het afvalbeleid van Westerkwartier

De gemeente Westerkwartier heeft (nog) geen afvalstoffenbeleidsplan. Er is wel sprake van een duurzaamheidsbeleid 2020 – 2025[3]. In dit document staat eigenlijk één doelstelling. De volgende:

- *"Wij streven ernaar om in 2025 per gezin nog maar slechts 30 kg restafval in te zamelen."*

Zowel deze doelstelling als de prestaties voor 2019 refereren aan een doelstelling per gezin. In het duurzaamheidsbeleid had gerefereerd moeten worden aan kilogram restafval per inwoner. Hetgeen de gangbare doelstelling is bij afvalbeleid voor gemeenten.[4]

De doelstelling van 30 kilogram restafval per inwoner per jaar is geen doelstelling van de Rijksoverheid, maar een wensbeeld. Het bereiken van deze doelstelling vereist namelijk niet alleen beter scheiden van afvalstoffen, maar ook producten en verpakkingen waarvoor beter scheiden technisch en economisch mogelijk zijn.

Er is dus nog geen sprake van geformuleerde doelstellingen, maar ook zonder afvalbeleidsplan komen de maatregelen uit het afvalbeheer van de gemeente Westerkwartier in grote lijnen overeen met het verwachte resultaat van een gedegen afvalbeleidsplan.

De oorzaak van het ontbreken van een afvalbeleidsplan is dat na de gemeentelijke fusie op 1 januari 2019 ervoor gekozen is het dossier afval binnen 1 jaar te harmoniseren. Dit maakt dat het harmoniseren van de afvalinzamelcontracten voor huishoudelijke afvalstoffen en de nasleep daarvan prioriteit heeft gekregen bij

[3] *https://www.westerkwartier.nl/document.php?m=4&fileid=12762&f=99f154c8e54778be8633f816b87b679d&attachment=0*
[4] *Vermoedelijk is louter sprake van een verschrijving.*

de ambtelijke capaciteit. In overleg met de rekenkamer is besloten de landelijke doelstellingen voor afvalbeleid bij gemeenten en het voldoen aan wet- en regelgeving te hanteren.

Het uitgevoerde afvalbeleid in de gemeente Westerkwartier leunt (zoals bij veel andere gemeenten) zwaar het landelijke VANG-beleid en wet- en regelgeving inzake afvalstoffen. Hierdoor de belangrijkste elementen:

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

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

Wet milieubeheer[5]
De Wet milieubeheer stelt in artikel 10.21 dat gemeenten er zorg voor moeten dragen dat ten minste eenmaal per week huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. Dit is niet van toepassing op grove afvalstoffen waarvoor een milieustraat op een centrale locatie ingericht mag worden. De gemeente kan besluiten aanvullend andere huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen.

Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen[6]
Dit besluit bepaalt dat gemeenten ten minste de volgende afvalstoffen gescheiden moeten inzamelen:

- Bioafval;
- Papier;
- Metaal;
- Kunststof;
- Glas;
- Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

Landelijk afvalbeheerplan (LAP3)
Het landelijke afvalbeheerplan geeft aan wanneer afvalstoffen door inwoners aan de bron gescheiden zouden moeten worden. Hieruit blijkt dat bronscheiding noodzakelijk is voor verpakkingsglas, vlakglas, gft-afval, textiel en papier/karton omdat de materialen anders niet meer op te werken zijn voor recycling.

Het LAP legt daarnaast vast dat milieustraten inzamelvoorzieningen voor ten minste 18 materialen moeten hebben. Hierbij geldt dat in elke gemeente voor 5 afvalstromen een voorziening op een milieustraat moet zijn en dat voor 13 afvalstromen gecombineerde inzameling toegestaan is, mits deze materialen zonder kwaliteitsverlies na afloop te scheiden zijn. Tabel 5 geeft deze eisen voor een milieustraat weer. Voor de meeste combinaties zal het in de praktijk niet mogelijk zijn deze materialen zonder kwaliteitsverlies te scheiden. Hierbij geldt de beperking dat het niet gecombineerd met restafval ingezameld mag worden. Deze eisen aan een milieustraat zijn verder vastgelegd in het Activiteitenbesluit.

[5] *https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2021-01-01*
[6] *https://wetten.overheid.nl/BWBR0043736/2021-01-05*

Tabel 5 Eisen voorzieningen milieustraat

Verplichte afvalstromen voor een milieustraat	Verplichte afvalstromen voor een milieustraat die mits zonder kwaliteitsverlies na te scheiden gecombineerd ingezameld mogen worden.
■ elektrische en elektronische apparatuur (EEA) ■ asbest ■ C-hout ■ gasflessen/brandblussers/ overige ■ drukhouders ■ grond (onderscheiden naar de functieklassen van het Besluit bodemkwaliteit)	■ A-/B-hout ■ gips ■ dakafval ■ gemengd steenachtig materiaal (niet zijnde asfalt en niet zijnde gips) ■ matrassen ■ papier/karton ■ vlakglas ■ banden van voertuigen ■ geëxpandeerd polystyreenschuim ■ grof tuinafval ■ harde kunststoffen ■ metalen ■ textiel (niet zijnde tapijt)

Daarnaast zijn voor de gemeente Westerkwartier de Afvalstoffenverordening gemeente Westerkwartier 2020[7] beschikbaar die relevante elementen bevat voor het huishoudelijk afvalbeleid.

In de programmabegroting 2020 staat: *"Verdere inzet aangaande de VANG-doelstelling/ circulaire economie en het afsluiten van nieuwe overeenkomsten voor alle afvalstromen in de loop van 2020."* Daarnaast zullen mogelijke nieuwe functies voor het ARCG-terrein verder worden verkend. Dit ARCG-terrein is van de gemeenschappelijke regeling ARCG te Groningen.

Benchmark doelstellingen en maatregelen gemeenten in de regio

De beleidsdoelen en maatregelen op hoofdlijnen zijn vergeleken met die van gemeenten uit de regio. Dit zijn de gemeenten Hogeland, Noordenveld en Noardeast-Fryslân. Tabel 6 vergelijkt deze gemeenten met Westerkwartier op belangrijkste aspecten van het afvalbeleid. Deze gemeenten bevinden zich in de regio en zijn vergelijkbaar qua omvang en hoogbouw. Er is in Nederland geen gemeente met een milieuboer. Dit maakt direct vergelijken op dit laatste punt niet mogelijk.

Tabel 6 Overzicht doelen en maatregelen gemeenten in de regio

Gemeente	Doelstelling restafval	Doelstelling afvalscheiding	Overige doelstellingen	Systeem / maatregelen
Hogeland	200 kg/inw 2020 30 kg/inw 2025	75% 2020	n.v.t.	Vastrecht en diftar
Noordenveld	100 kg/inw 2020 30 kg/inw 2025	75% 2020 90% 2030	n.v.t.	Vastrecht
Noardeast-Fryslân	100 kg/inw 2020 30 kg/inw 2025	75% 2020	n.v.t.	Vastrecht
Westerkwartier	100 kg/inw 2020 30 kg/inw 2025	75% 2020	n.v.t.	Vastrecht, diftar en milieuboer

[7] *https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Westerkwartier/649005/CVDR649005_1.html*

2.1.2 Toetsingsindicatoren afvalbeleid van Westerkwartier

De doelstellingen voor het afvalbeleid zoals getoetst in dit rekenkameronderzoek zijn geformuleerd in de voorgaande paragraaf. Tabel 7 vat deze toetsingsindicatoren samen.

Tabel 7 Overzicht geformuleerde beleidsdoelstellingen Westerkwartier

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Afvalscheiding	In 2020 wordt 75% van ons huishoudelijk afval hergebruikt.	2020
Hoeveelheid restafval	In 2020 produceert een inwoner van Westerkwartier gemiddeld nog 100 kg restafval per jaar.	2020
	In 2020 produceert een inwoner van Westerkwartier gemiddeld nog 30 kg restafval per jaar.	2025
Voorzieningen	De voorzieningen voor afvalbeheer van huishoudens moet voldoen aan de wettelijke eisen daarvoor.	2023
Service en kosten	De kosten voor het afvalbeheer moeten naar beneden vanwege schaalvoordelen door de gemeentelijke fusie bij gelijkblijvend voorzieningenniveau.	2023

2.1.3 Toetsing afvalbeleid met landelijke VANG-doelstellingen

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

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

Tabel 8 geeft voor de gemeente Westerkwartier voor 2019 en 2020 het resultaat weer van het inzamelen van afval via huis-aan-huisinzamelroutes, milieustraten en decentrale inzamelcontainers .

Tabel 8 Afvalscheiding en hoeveelheden ingezamelde afvalstoffen

Jaar	2019			2020		
Eenheid	**Ton per jaar**	**Gewichts-procent**	**Kilogram per inwoner**	**Ton per jaar**	**Gewichts-procent**	**Kilogram per inwoner**
Restafval	7.793	29,9%	123,6	**7.864**	**30,0%**	**124,2**
Gft-afval	4.519	17,3%	71,7	3.886	14,8%	61,4
Metalen	873	3,3%	13,8	962	3,7%	15,2
Textiel	195	0,7%	3,1	171	0,7%	2,7
Frituurvet	21	0,1%	0,3	25	0,1%	0,4
EEA	21	0,1%	0,3	38	0,1%	0,6
Oud papier en karton	4.843	18,6%	76,8	4.811	18,4%	76,0
Verpakkingsglas	1.780	6,8%	28,2	1.768	6,8%	27,9
Milieuzak (kunststoffen en drankenkartons	1.996	7,6%	31,7	2.295	8,8%	36,2

Jaar	2019			2020		
Milieustraat, exclusief restafval en grof tuinafval	4.014	15,3%	64	4.327	16,5%	68
Totaal	26.096	100%	414	26.187	100%	414

Uit tabel 8 blijkt dat van 2019 op 2020 de hoeveelheid restafval per inwoner licht opliep van 123,6 naar 124,2 kg per inwoner per jaar, maar dat het aandeel dat niet gescheiden werd nagenoeg gelijk bleef met 29,9% in 2019 en 30,0% in 2020. Tabel 9 geeft deze resultaten weer tegen een landelijk perspectief.

Tabel 9 Prestatie gescheiden inzamelen Westerkwartier

Gft-afval	Doelstelling voor 2020 100 kg restafval per inwoner	Doelstelling voor 2020 75% gescheiden inzamelen
Gemeente Westerkwartier in 2019	123,6	70,1%
Gemeente Westerkwartier in 2020	124,2	70,0%
Klasse D gemeente[8] in 2019	127	75%
Nederland in 2019	165	66%

2.1.4 Toetsing inzamelingverplichtingen bij huishoudens

Dit rekenkameronderzoek constateert dat de gemeente Westerkwartier volledig voldoet aan de eisen uit het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen.

2.1.5 Toetsing milieustraten aan eisen Activiteitenbesluit

De gemeente Westerkwartier beschikt over één milieustraat in Grootegast waar grof restafval, inclusief groenafval kan worden aangeboden. Hiernaast is er een locatie in Gaarkeuken waar alleen tuinafval kan worden aangeboden.

Dit rekenkameronderzoek constateert dat de gemeente Westerkwartier voor milieustraten niet voldoet aan het Activiteitenbesluit. Voor de 18 verplichte afvalstromen zijn er slechts 10 opgenomen in de Afvalstoffenverordening, maar de kentallen voor de gemeente laten zien dat 13 van de 18 afvalstromen ingezameld worden op één of beide milieustraten. Voor de volgende afvalstromen is geen (gecombineerde) voorziening aanwezig en is dit ook niet opgenomen in de Afvalstoffenverordening:

1 Asbest;

2 Banden van voertuigen;

3 Batterijen;

4 Gasflessen, brandblussers en overige drukhouders;

5 EPS (geëxpandeerd polystyreen);

6 Voor de volgende afvalstromen is wel (gecombineerde) voorziening aanwezig op ten minste één van de milieustraten, maar is dit niet opgenomen in de Afvalstoffenverordening;

7 A-hout en B-hout;

8 Harde kunststoffen;

[8] *Gemeenten met minder dan 19% hoogbouw.*

9 Matrassen.

De tekortkomingen voor de milieustraten zijn al in beeld want voor 2021 staat een onderzoek gepland naar het moderniseren van de milieustraat in Grootegast.

2.1.6 Het afvalbeleid van Westerkwartier in landelijk perspectief

De gemeente Westerkwartier is een diftar-gemeente waarbij de inwoner meer moet betalen per kilogram aangeboden afval. Verder is het afvalbeleid van Westerkwartier uniek in zijn vorm door de keuze voor gecombineerde afvalinzameling voor een brede reeks afvalstoffen met behulp van de milieuboer. De milieuboer combineert het gemak voor de inwoner met de mogelijkheid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken in het arbeidsparticipatieproces. Het betreft de volgende afvalstoffen:

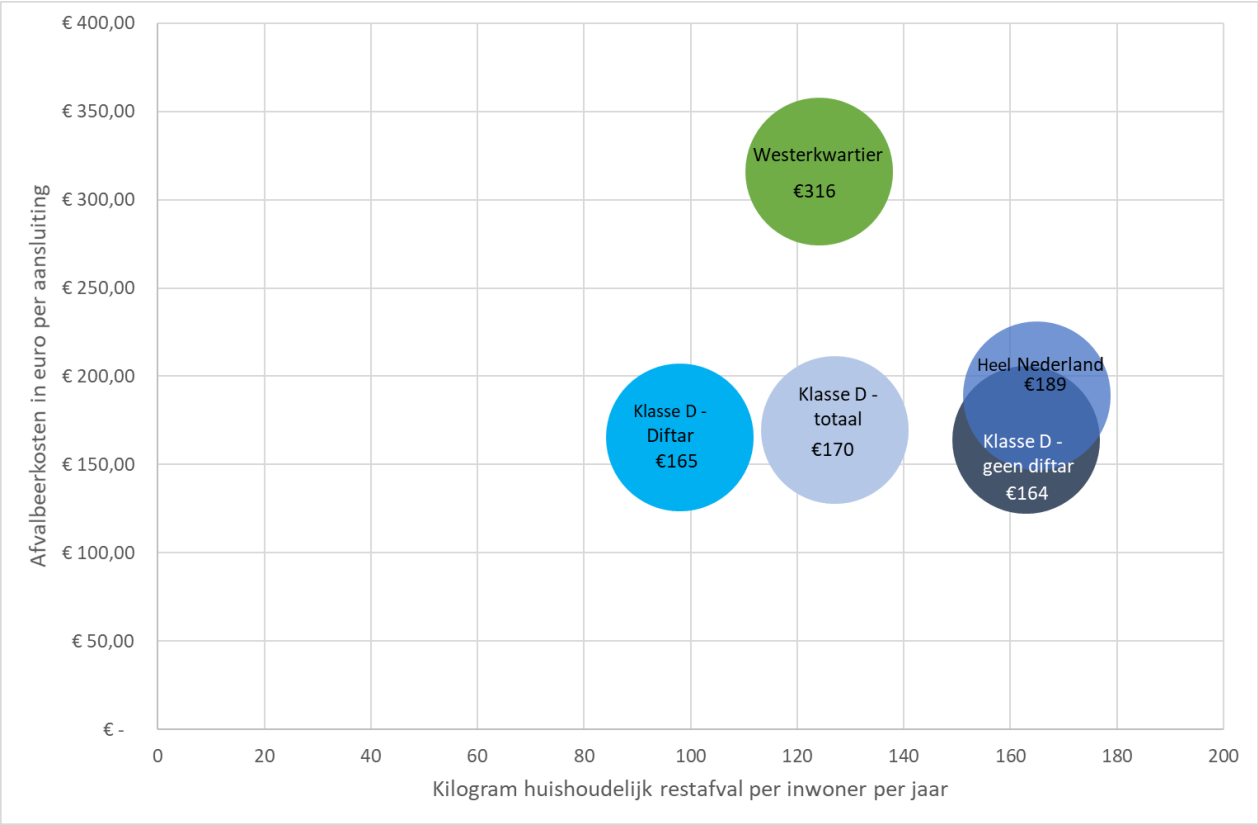
- Milieuzak (Kunststof verpakkingen en drankenkartons);
- Keukenafval: schillen van groente en fruit, niet gekookt agrarisch afval. Géén koffie- en theeresten;
- Metalen tot 25 kg (voornamelijk metalen verpakkingen);
- Textiel;
- Oud papier;
- Verpakkingsglas;
- Kleine, handzame elektrische en elektronische apparaten;
- Frituurvet.

Momenteel is Westerkwartier de enige gemeente die dit concept hanteert. Voorheen werd een vergelijkbaar concept waarbij meerdere recyclebare materialen tegelijk werden ingezameld in onder andere de gemeente Deventer gebruikt. De overige aspecten van het gehanteerde afvalbeheer lijken sterk op dat wat elders in het land wordt gehanteerd.

2.1.7 Toetsing service en kosten afvalbeheer van Westerkwartier

De Benchmark Huishoudelijk Afval[9] geeft een beeld van 156 gemeenten die daaraan meedoen. Figuur 1 geeft de kosteneffectiviteit aan voor klasse D gemeenten, alle Nederlandse gemeenten en de gemeente Westerkwartier op basis van de Benchmark Huishoudelijk Afval. Onder Figuur 1 wordt de onderbouwing van de kosten per huishouden weergeven.

[9] *https://businessmonitor.azurewebsites.net/nvrd/BENCHMARK-ANALYSERAPPORT-PJ-2018.PDF*



Figuur 1 Kosteneffectiviteit verschillende inzamelstrategieën voor restafvalreductie (peiljaar 2020[10])

Uit de figuur blijkt dat diftar het beste presteert: minste restafval tegen de laagste kosten. Tevens blijkt uit Figuur 1 dat de kosten per woonhuisaansluiting in Westerkwartier hoog zijn. Tabel 10 geeft de onderbouwing van de kosten per huishouden weer. De bruto kosten zijn hierbij de werkelijke kosten die in 2020 zijn geboekt. Voor de netto kosten zijn de bruto kosten gecorrigeerd voor:

- Factuur Hummel post collection uit 2019 (EUR 117.946,46);
- Factuur Hummel balans afrekening uit 2019 (EUR 125.000,00);
- Vergoedingen StAV PMD (1.053.940,00);
- ARCG credit afvalstoffenbelasting voor ijzer/zand/inert (EUR 90.000,00);
- Inkomsten uit verhuur ruimte op milieustraat (EUR 69.772,51);
- Corona meerkosten (EUR 192.522,61);[11]
- Zwerfafvalvergoeding (EUR 85.236,83).

De benchmark vergelijkt de kosten voor de deelnemende gemeentes. Hierbij is de benchmark een gemiddelde. Zeker voor de verwerkingskosten van restafval zijn de afgelopen 20 jaar grote schommelingen geweest. In 2020 had de gemeente Westerkwartier nog een contract van voor de kredietcrisis. Hierdoor zijn de kosten voor de gemeente Westerkwartier relatief hoog in vergelijking met andere gemeentes in de benchmark. Per 1 januari 2022 heeft de gemeente een nieuw verwerkingscontract waardoor de kosten voor verwerking van restafval en gft-afval van 962 kEUR in 2020 substantieel dalen bij een gelijkblijvend volume restafval.

[10] Kentallen 2019 uit de benchmark zijn geïndexeerd naar 2020 omdat dit het eerste volledige jaar voor Westerkwartier was.
[11] De kosten voor corona zijn weggelaten bij de vergelijking met de kosten voor andere gemeentes op basis van de benchmark, omdat anders geen goede vergelijking gemaakt zou worden daar de benchmark van voor corona is. De gemeente Westerkwartier heeft overigens voor deze additionele coronakosten een vergoeding van het Rijk ontvangen van 98.000 euro. Deze baten zijn ook buiten beschouwing gelaten.

Tabel 10 Onderbouwing kosten afvalbeheer per huishouden

Kostenpost	Bruto kosten 2020	Netto kosten 2020
Afvalbeheer	€ 705.158,32	€ 372.211,86
Milieustraat	€ 606.454,49	€ 536.681,98
Stortplaats	€ 35.666,56	€ 35.666,56
Asbest	€ 10.659,66	€ 10.659,66
EEA	€ 328.750,00	€ 328.750,00
Inzameling fijn restafval	€ 818.945,90	€ 818.945,90
Verwerkingskosten fijn restafval	€ 962.151,00	€ 962.151,00
Frituurvet	€ 328.750,00	€ 328.750,00
Inzameling gft-afval	€ 1.093.321,86	€ 1.093.321,86
Verwerkingskosten gft-afval	€ 801.547,36	€ 801.547,36
Glas	€ 402.786,80	€ 402.786,80
Inzameling grof huishoudelijk afval	€ 25.344,09	€ 25.344,09
Verwerking grof huishoudelijk afval	€ 385.542,11	€ 385.542,11
Klein gevaarlijk afval	€ 140.525,78	€ 140.525,78
Metalen	€ 328.750,00	€ 328.750,00
OPK	€ 328.750,00	€ 328.750,00
PMD	€ 2.215.296,53	€ 1.161.356,53
Textiel	€ 328.750,00	€ 328.750,00
Corona meerkosten	€ 192.522,61	€ -
Zwerfafval	€ 85.236,83	€ -60.152,01
Totaal	€ 10.124.909,90	€ 8.330.339,48
Aantal huishoudens	26.371	26.371
Kosten per huishouden	€ 383,94	€ 315,89

2.1.8 Conclusies afvalbeleid van Westerkwartier

1 De VANG-doelstelling voor kilogram restafval per inwoner per jaar was in 2020 met 124 kilogram per inwoner per jaar 27% hoger dan de doelstelling maar beter dan voor vergelijkbare gemeenten.

2 De VANG-doelstelling voor het percentage gescheiden afval was in 2019 3,8% lager dan de doelstelling van 75%. Vergelijkbare gemeenten scoorden gemiddeld de doelstelling van 75%.

3 De voorzieningen voor milieustraten in de Gemeente Westerkwartier voldoen nog niet aan de eisen daarvoor uit het Activiteitenbesluit. Dit is echter al in beeld en voor 2021 staat een voorbereidend onderzoek in de planning.

4 Het vastgestelde beleid en ingezette strategie in Westerkwartier komt overeen met die van de omliggende gemeenten in de regio.

2.2 Invulling sturingswensen raad van Westerkwartier

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen onderzocht:

Onderzoeksvraag	Norm
Welke sturingswensen heeft de raad met betrekking tot het afvalbeheer? Hoe wordt daar invulling aan gegeven en wat heeft dat opgeleverd?	• Raad krijgt sturingsinformatie op basis van de doelstellingen. • Sturingswensen van raad zijn duidelijk in beeld. • Er wordt invulling gegeven aan de wensen van de raad.

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

- Overzicht sturingsinformatie aan raad
- Samenstelling sturingsinformatie
- Overzicht sturingswensen
- Invulling sturingswensen van de raad.

2.2.1 Sturingsinformatie van College B&W Westerkwartier aan de raad

Tabel 11 geeft de sturingsinformatie weer die het B&W van Westerkwartier aan de raad heeft gestuurd.

Tabel 11 Sturingsinformatie van B&W aan raad

Datum	Sturingsinformatie college B&W	Onderwerp t.a.v. de afvaldoelstellingen
12-3-2019	Het college heeft de raad per brief van 12 maart 2019 geïnformeerd over de uitgangspunten van de aanbesteding voor de inzameling van rest- en gft-afval en de bron gescheiden stromen.	Doelstellingen afvalscheiding en service en kosten.
16-4-2019	Het college deelt de doelen voor de gemeente m.b.t. afvalscheiding: “Wij streven naar een zo efficiënt mogelijke afvalinzameling met een afvalscheidingsgraad van 80% in 2019. Een nieuw inzamelingscontract is afgesloten voor een efficiënte inzameling van grijs en groen afval.”	Doelstellingen afvalscheiding en service en kosten.
18-4-2019	Het college deelt het voornemen om het programma Waste Train Westerkwartier voort te zetten.	Doelstelling afvalscheiding.
12-6-2019	Het college deelt het ontwerp voor een nieuwe milieustraat. HRM wordt de mogelijkheid geboden om het bedrijfsperceel te vergroten.	Doelstelling afvalscheiding.
27-8-2019	Het college deelt de uitkomsten van de aanbestedingen van perceel 1 en 2 voor de inzameling van rest- en gft-afval en de bron gescheiden stromen. Het college deelt mee dat de aanbesteding van perceel 1 aan Renewi gegund kan worden en dat de aanbesteding voor perceel 2 is mislukt.	Doelstellingen afvalscheiding en service en kosten.
28-10-2019	Het college deelt per brief de voortgang over de aanbesteding van de inzameling van rest- en gft-afval en de bron gescheiden stromen. De gemeente laat weten in gesprekken met de inschrijvende partij HRM voor perceel 2 in constructieve gesprekken tot een oplossing te komen. De gemeente houdt achter de hand om eventueel niet tot gunning over te gaan.	Service en kosten.
8-11-2019	Het college informeert over de vaststelling van het tarief afvalstoffenheffing 2020.	Geen
3-3-2020	Het college beantwoordt vragen inzage de communicatie over de nieuwe wijze van inzameling van afval binnen de gemeente.	Geen
10-4-2020	Het college heeft de raad nader geïnformeerd over de aanbesteding van het afvalbeleid d.m.v. een informatiebijeenkomst en een presentatie.	Doelstellingen afvalscheiding en service en kosten.

Datum	Sturingsinformatie college B&W	Onderwerp t.a.v. de afvaldoelstellingen
23-4-2020	Het college geeft aan de regeling voor de tegemoetkoming voor medisch afval Diftar te harmoniseren.	Doelstelling service en kosten.
19-05-2020	Het college beantwoord per brief vragen van de raad over het onderhandelingsresultaat van de inzameling van perceel 2	Doelstelling service en kosten
6-2020	Het college deelt het Jaarplan Duurzaamheid 2020-2021. Hierin wordt ook aangegeven dat de aanbesteding voor het huishoudelijk afval nog loopt.	Doelstelling service en kosten.
19-8-2020	Het college deelt het voorgestelde duurzaamheidsbeleid 2020-2025 van de gemeente Westerkwartier met de raad. Hierin worden doelen voorgesteld om zoveel mogelijk afval te voorkomen en afval zoveel mogelijk circulair te maken. Ook deelt het college een evaluatie van het duurzaamheidsbeleid van 2019.	Doelstellingen afvalscheiding en hoeveelheid restafval.
21-10-2020	Het college presenteert de mogelijke toetreding van de gemeente tot Omrin. Daarbij stelt het college voor toe te treden tot Omrin per 1 januari 2022, Omrin het rest- en gftafval door Omrin te laten verwerken per 1 januari 2020, in te stemmen met de aankoop van 50 aandelen van Omrin à 151.950 euro totaal, de rentelasten hiervan door de afvalstoffenheffing te laten dekken en de financiële effecten te verwerken in de afvalstoffenheffing.	Doestelling service en kosten.
21-10-2020	Het college stelt via een raadsvoorstel voor om de afvalstoffenverordening 2016 van de voormalige Westerkwartiergemeenten te harmoniseren en vast te stellen.	Doelstelling service en kosten.
21-10-2020	Het college deelt de marktconsultatie van KplusV over de toekomstige verwerking van afvalstromen.	Alle doelstellingen.
18-11-2020	Het college deelt een raadsvoorstel om budgetoverheveling en de begroting voor 2020 bij te stellen; tevens om investeringen a.d.h.v. het besluit van college en raad om aandelen Omrin aan te schaffen begrotingstechnisch te verwerken.	Geen.

2.2.2 Overzicht sturingswensen raad (vanaf 2019)

De gemeente Westerkwartier is pas op 1 januari 2019 ontstaan uit een fusie van gemeenten. Daarom is er voor 2019 geen sturingsinformatie die de gemeente Westerkwartier omvat. Tabel 12 geeft aan wanneer welke sturingswensen van de raad sinds 1 januari 2019 voor het onderwerp huishoudelijk afval op de agenda van de raad hebben gestaan en de reactie door B&W.

Tabel 12 Sturingswensen van de raad met bijbehorende reactie van B&W

Datum	Sturingswensen raad	Reactie College B&W
28-1-2019	De raad vraagt om een verzamelcontainer voor plastic naast de papiercontainer, de glasbak en kledingcontainer in de dorpen Ezinge, Feerwerd en Garnwerd.	Vanwege oude contracten van voor de fusie loopt de inzameling van een klein deel van de gemeente (gebied Middag) via andere gemeenten. Vanaf 1 januari 2020 wordt de inzameling geharmoniseerd. Er worden daarom in de tussentijd geen nieuwe containers geplaatst. Kunststofrecycling gebeurt via nascheiding.
11-12-2019	Inwoners gaan fors meer afvalstoffenheffing betalen. De raad stelt voor om het brengen van groenafval gratis te houden.	Het amendementsvoorstel is verworpen.

Datum	Sturingswensen raad	Reactie College B&W
11-12-2019	De afvalstoffenheffing in de gemeente Westerkwartier bestaat uit twee gedeelten: een vast en een variabele deel (Diftar). Het vast recht is voor iedere inwoner gelijk en voor het jaar 2020 is dit vastgesteld op 161 euro. Variabele deel is afhankelijk van het aantal aangeboden kilogram in één jaar. Bij het variabele deel valt er onderscheid te maken in de groene- en grijze container. De raad stelt vast dat het tarief voor de groene container 0,25 euro bedraagt en voor de grijze container 0,45 euro.	De tarieven zijn conform vastgesteld door de raad.
7-1-2020	Bij het harmoniseren van het afvalbeleid per 1 januari 2020 is er voor een aantal dorpen in de gemeente het nodige veranderd. De communicatie hierover is eerder een punt van aandacht geweest. De raad stelt voor om veranderingen goed bij inwoners te brengen.	Tijdens het interpellatiedebat op woensdag 29 januari 2020 is wethouder Westra ingegaan op de veranderingen in de afvalinzameling per 1 januari en de communicatie daaromheen. Het college biedt aan om tijdens de eerste belastingaanslag het onderwerp nogmaals onder de aandacht te brengen bij de inwoners.
27-5-2020	D66 en VVD vragen om het onderhandelingsresultaat van de aanbesteding voor het huishoudelijk afval te agenderen in een raadsoverleg.	Besproken
24-6-2020	De raad draagt het college op het huidige contract voor de inzameling van bron gescheiden afval met maximaal 1 jaar te verlengen om indien gewenst een nieuwe aanbesteding mogelijk te maken.	Na een toelichting door het college wordt de motie ingetrokken.
2-9-2020	De raad draagt het college om de belemmeringen en kosten van het duurzaamheidsbeleid in kaart te brengen.	Het college heeft toegezegd de motie over te nemen.
2-9-2020	De raad draagt het college op de verschillende belangen van landschap, natuur en omwonende in acht te nemen bij het duurzaamheidsbeleid	Het college heeft toegezegd de motie over te nemen.
2-9-2020	De raad draagt het college op zo nodig voorstellen te doen om belemmeringen voortvloeiende uit het duurzaamheidsbeleid we te nemen.	Het college heeft toegezegd de motie over te nemen.
2-9-2020	De raad draagt het college op uiterlijk eind 2020 te rapporteren over het voortschrijdend inzicht op het duurzaamheidsbeleid.	Het college heeft toegezegd de motie over te nemen.
20-10-2010	De raad vraagt het college waarom er in 2020 een besluit genomen moet worden of er een aandelenpakket voor Omrin aangeschaft moet worden.	Het college geeft aan dat dit te maken heeft met de aandeelhoudervergadering van Omrin die pas in 2021 plaats vindt. Om de toetreding in 2022 mogelijk te maken is een besluit in 2020 nodig.
20-10-2010	De raad vraagt het college naar de financiële verwevenheid van Afvalsturing Friesland NV (Omrin) met NV Fryslân Miljeu.	Het college geeft aan dat er geen financiële verwevenheid is tussen de twee bedrijven.
20-10-2010	De raad vraagt het college of de solvabiliteit van toetreding tot Omring goed ingeschat kan worden door het college.	Het college geeft aan dat het risico maximaal het aandeelkapitaal van 153.000 euro voor deelneming is.
20-10-2020	De raad vraagt om een toelichting over het verschil tussen poorttarieven en verwerkingstarieven.	Het college geeft toelichting over het verschil tussen de twee tarieven.
20-10-2020	De raad vraagt om opheldering over een brief van Attero waarin gesteld wordt dat de geschetste tarieven van Omrin niet correct zouden zijn en dat Omrin de tarieven per jaar kan bijstellen.	Het college geeft aan dat de deelnemende gemeenten zelf het tarief vaststellen. In gesprekken met Attero tijdens de marktverkenning komt tevens naar voren dat op korte termijn de tarieven van Attero hoger liggen dan bij Omrin.

Datum	Sturingswensen raad	Reactie College B&W
20-10-2020	De raad geeft aan dat er een discrepantie lijkt te zijn tussen de uitzondering die Omrin voor de gemeente Westerkwartier maakt om bron gescheiden afval te sorteren en te verwerken en dat het afvalfonds deze verwerking op zich neemt.	Omrin zal als regiehouder namens het Afvalfonds ook post-collection taken op zich nemen.
20-10-2020	De raad vraagt om opheldering over of met nat organisch afval, natte groente- en fruitafval wordt bedoeld.	Het college bevestigd dat het om natte groente- en fruitafval gaat.
20-10-2020	De raad vraagt of de raad en het college van Harlingen waar de REC van Omrin staat de afvaloven liever ziet verdwijnen.	Het college geeft aan dat binnen Harlingen de raad en het college voorheen kritisch heeft gestaan tegenover het omgevingsmanagement. Het nieuwe omgevingsmanagement functioneert naar tevredenheid van de raad en het college van Harlingen en de provincie Friesland.
20-10-2020	De raad vraagt het college of de rechter Omrin een dwangsom heeft opgelegd vanwege te hoge zoutzuuruitstoot van de REC.	Het college zegt dat dit niet klopt. Vanaf 2019 stoot de REC verwaarloosbaar lage hoeveelheden zoutzuur uitstoot. De uitstoot van de REC voldoet aan alle huidige emissie-eisen.
20-10-2020	De raad zegt uit goedingelichte bronnen te hebben vernomen dat de REC in Harlingen storingsgevoelig is.	Het college geeft aan dat de REC niet storingsgevoeliger is dan andere Afval Energie Centrales in Nederland.
20-10-2020	De raad vraagt of de contracten die Zoutfabriek Frisia met Omrin heeft tot financiële gevolgen voor de gemeente Westerkwartier kan leiden.	Het college geeft aan dat er altijd voldoende elektriciteit beschikbaar is waardoor de risico's op significante financiële gevolgen nihil is.
20-10-2020	De raad vraagt welke investeringen er nodig zijn om de REC in Harlingen aardgasvrij te krijgen.	Het jaarverbruik is relatief laag. Een lager verbruik is niet mogelijk vanwege wettelijke verplichtingen in de vergunning. Aanvullende investeringen zijn niet nodig en niet gepland.
20-10-2010	De raad vraagt of er een statutenwijziging bij Omrin is geweest waardoor er geen automatische uitbetaling meer is van winst aan de aandeelhouders.	De Algemene Vergadering van Afvalsturing Friesland NV heeft in april 2020 besloten tot wijziging van de statuten van Afvalsturing Friesland. Als gevolg van deze wijziging is bij een bepaald solvabiliteitsniveau geen sprake meer van een 'automatische' uitkering van aanvullend dividend, maar wordt een voorstel door de statutair bestuurder aan de Algemene Vergadering gedaan voor het uitkeren van aanvullend dividend. Het is vervolgens aan de Algemene Vergadering om daarover het besluit te nemen.
20-10-2010	De raad vraagt naar de aard van extra commerciële activiteiten van Omrin en in hoeverre de aandeelhouders hier zicht op hebben.	Het college geeft aan dat Omrin alleen een kleine commerciële tak voor bedrijfsafval heeft. Dit is echter maar een klein deel van het totale Omrin concept, omdat Omrin zich anders niet meer als overheidsbedrijf mag presenteren en gemeenten niet meer kunnen inbesteden.
3-11-2020	Het verbranden van afvalstoffen bij de REC in Harlingen leidt tot de uitstoot van gevaarlijke stoffen. De raad draagt het college op om zich in te zetten voor het verduurzamen en het monitoren van de veiligheid van de installaties.	Deze motie is na bespreking ingetrokken. Toezegging: Het college zegt toe de strekking van de motie te zullen borgen.
9-11-2020	De raad vraagt of het restafval van de gemeente Westerkwartier zonder nascheiding rechtstreeks naar de REC in Harlingen gaat.	Dit heeft er mee te maken dat het restafval van de gemeente Westerkwartier ten opzichte van na scheidende gemeenten grotendeels is ontdaan van grondstoffen door de bron gescheiden inzameling.
9-11-2020	De raad vraagt of er ook een lager verwerkingstarief mogelijk is wanneer er geen nascheiding bij Omrin plaatsvindt.	De gemeente Westerkwartier betaalt geen lager tarief omdat ons restafval niet meer door de nascheidingsinstallatie gaat. Dit heeft ermee te maken dat het afval van de na scheidende gemeenten nog rijk aan grondstoffen is die een waarde vertegenwoordigd. Deze grondstoffen hebben een opbrengstencomponent en komen ten goede aan het volledige bedrijfsproces.

Datum	Sturingswensen raad	Reactie College B&W
11-11-2020	De raad draagt het college op: Om na het aanvullen van de egalisatiereserve en bij 100 % kostendekkendheid de te realiseren afvalkostenbesparing terug te geven aan de inwoners van de gemeente via een verlaging van de afvalstoffenheffing.	Deze motie is na bespreking ingetrokken. Toezegging: Het college zegt toe de strekking van de motie te zullen borgen.
11-11-2020	De raad draagt het college op om zich, met de drie gemeenten uit het samenwerkingsverband ARCG, in te zetten voor het daadwerkelijk realiseren van het sluiten van Vagron en de investering van Omrin in werkgelegenheid en de raad over de resultaten van deze inzet te informeren.	Deze motie is na bespreking ingetrokken. Toezegging: Het college zegt toe de strekking van de motie te zullen borgen.
21-11-2020	De raad vraagt of er bij Omrin sprake is van een quasi-inbesteding.	Het college bevestigd dat het gaat om een quasi-inbesteding.

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

- Zorgen over (de beheersbaarheid van) het kostenniveau van huishoudelijk afvalbeheer
- Zorgen over de inbesteding van het afvalbeheer bij Omrin
- Zorgen over de mogelijkheid van inspraak over de tarieven van Omrin
- Zorgen over de milieuprestaties van Omrin, voornamelijk op het gebied van de REC in Harlingen waar het restafval naartoe zal worden gestuurd.

Over het algemeen worden de sturingswensen van de raad inzake afvalbeheer goed opgepakt door het college.

2.2.3 Invulling van sturingswensen van de raad

Tabel 13 geeft de invulling voor de sturingswensen van de raad.

Tabel 13 Invulling sturingswensen van de raad

Raadsbesluit inzake "Duurzaamheidsbeleid"	
Aangenomen besluiten:	
Het voorgestelde Duurzaamheidsbeleid 2020-2025 vast te stellen.	
Collegebesluit / Raadsbrief 2020-196917711 Toetreding tot Omrin (27-08-2020)	
Punten in raadsstuk:	
Vaststellen van het Duurzaamheidsbeleid 2020-2025.	
Kennisnemen van het Jaarplan Duurzaamheid 2020-2021 en van de evaluatie van het jaarplan 2019.	
50Plus, CDA, ChristenUnie, GroenLinks, PvdA, Sterk Westerkwartier, VVD, VZ Westerkwartier Motie Geef Duurzaamheid en Ruimte Omrin (2-9-2020)	
Aangedragen punten in raadstuk	**Voortgang uitvoering:**
De raad draagt het college om de belemmeringen en kosten van het duurzaamheidsbeleid in kaart te brengen.	Het college zegt toe de motie over te nemen.
De raad draagt het college op de verschillende belangen van landschap, natuur en omwonende in acht te nemen bij het duurzaamheidsbeleid	

De raad draagt het college op zo nodig voorstellen te doen om belemmeringen voortvloeiende uit het duurzaamheidsbeleid te nemen.	
De raad draagt het college op uiterlijk eind 2020 te rapporteren over het voortschrijdend inzicht op het duurzaamheidsbeleid.	

Raadsbesluit inzake "Toetreding Omrin"
Aangenomen besluiten:
Toetreding van de gemeente Westerkwartier tot Afvalsturing Friesland NV (Omrin) per 1 januari 2022.
Verwerking van restafval en gft-afval door Afvalsturing Friesland NV (Omrin) per 1 januari 2022.
Het beschikbaar stellen van een krediet van 151.950 euro voor d aankoop van 50 aandelen B in Afvalsturing Friesland NV (Omrin)
Het dekken van de rentelasten ad 3.039 euro uit de afvalstoffenheffing
Het verwerken van de financiële effecten in de afvalstoffenheffing
Collegebesluit / Raadsbrief 2020-196917711 Toetreding tot Omrin (27-08-2020)
Punten in raadsstuk:
Toetreding van de gemeente Westerkwartier tot Afvalsturing Friesland NV (Omrin) per 1 januari 2022.
Verwerking van restafval en gft-afval door Afvalsturing Friesland NV (Omrin) per 1 januari 2022.
Het beschikbaar stellen van een krediet van 151.950 euro voor d aankoop van 50 aandelen B in Afvalsturing Friesland NV (Omrin)
Het dekken van de rentelasten ad 3.039 euro uit de afvalstoffenheffing
Het verwerken van de financiële effecten in de afvalstoffenheffing

CDA en GroenLinks Motie Duurzaamheid en Veiligheid Omrin (11-11-2020)	
Aangedragen punten in raadstuk	**Voortgang uitvoering:**
Het inzetten voor en monitoren van de verduurzaming en de veiligheid van de afvalverbrandingsinstallaties van Omrin in Harlingen	De motie is ingetrokken nadat het college heeft toegezegd de strekking van de motie te zullen borgen.
Het college de raad op de hoogte te houden van deze beide ontwikkelingen.	

VZ Westerkwartier Motie Afvalkostenbesparing terug naar de inwoners (11-11-2020)	
Aangedragen punten in het raadstuk	**Voortgang uitvoering:**
Na het aanvullen van de egalisatiereserve en bij 100% kostendekking de te realiseren afvalkostenbesparing terug te geven aan de bewoners van de gemeente Westerkwartier middels een verlaging van de afvalstoffenheffing.	De motie is ingetrokken nadat het college heeft toegezegd de strekking van de motie te zullen borgen.

CDA en GroenLinks Motie Behoud werkgelegenheid bij toetreding Omrin (11-11-2020)	
Aangedragen punten in het raadstuk	**Voortgang uitvoering:**
De gemeente dient zich in te zetten voor het behoud van de werkgelegenheid op de vergistings- en composteringsinstallatie voor gft op het ARCG-terrein.	De motie is ingetrokken nadat het college heeft toegezegd de strekking van de motie te zullen borgen.
De raad over de resultaten hieromtrent te informeren.	

De volgende onderwerpen keren vaak terug in de raad:

- Het beheersbaar maken en houden van de kosten van het afvalbeheer;
- Inspraak houden in de richting van het afvalbeleid;

- De voortgang van de toetreding van de gemeente Westerkwartier tot Omrin;
- De financiële en milieutechnische risico's van het toetreden van de gemeente Westerkwartier tot Omrin.

De punten die door de raad zijn voorgelegd worden door het college opgepakt. Reactie van het college is hierin doorgaans snel. In alle gevallen heeft het college aangegeven de moties van de raad volledig te borgen, zowel bij het duurzaamheidsbeleid als bij de toetreding tot Omrin.

2.2.4 Conclusies invulling sturingswensen raad

1. Sinds 2019 is het onderwerp van de aanbesteding van huishoudelijk afval verschillende keren in de raad geweest.
2. Vanaf eind 2020 zijn er vier moties ingediend over huishoudelijk afval. Uit de moties blijken zorgen over het kostenniveau van de afvalstoffenheffing en het achterblijven van de milieuprestaties. De ingediende moties roepen op om nader onderzoek te doen naar het kostenniveau en de achterblijvende milieuprestaties en maatregelen te nemen om die te verbeteren. Ook wordt er gevraagd om regelmatig de raad op de hoogte te houden van de voortgang hieromtrent.
3. Het College geeft invulling aan de vastgestelde moties en besluiten van de raad.

2.3 Toekomstige beleidskeuzes

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen onderzocht:

Onderzoeksvraag	Norm
Wat zijn de (toekomstige) beleidskeuzes waarop en wanneer de raad kan sturen? Zijn deze voldoende goed in beeld bij de gemeente en inzamelaar? Via welke indicatoren kan/ wordt de raad geïnformeerd over de gerealiseerde resultaten van het beleid?	• Toekomstige beleidskeuzes zijn in beeld. • Raad is geïnformeerd over toekomstige beleidskeuzes. • Raad wordt geïnformeerd over voortgang op beleidsdoelen via gemonitorde indicatoren.

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

- De sturingsmogelijkheden van de raad op toekomstig beleid
- De informatievoorziening aan raad via beleidsindicatoren
- De status van de informatievoorziening aan raad

2.3.1 De sturingsmogelijkheden van de raad op toekomstig beleid

De sturingswensen van de raad op toekomstig beleid zijn op korte termijn beperkt doordat voor de inzameling en verwerking langjarige contracten zijn aangegaan. Dit zijn de belangrijkste langjarige contracten:

- Het inzamelcontract voor restafval en gft-afval loopt tot 31 december 2025. Er is een optie tot maximaal 2 jaar verlenging;
- Het inzamelcontract voor de 8 afvalstromen met de milieuboer loopt tot 31 december 2028;
- Het contract voor de milieustraat Grootegast heeft een onbeperkte looptijd en wordt jaarlijks geïndexeerd; Sturingsmogelijkhedenzijn daarom alleen beschikbaar als het huidige contract wordt opengebroken;
- Deelname aan Omrin voor de verwerking van restafval en gft-afval gaat in per 1 januari 2022 en heeft een opzegtermijn van 5 jaar als er een andere partij is die bereid is de aandelen van de gemeente Westerkwartier over te nemen.

Aanpassingen in lopende contracten zijn mogelijk, maar de consequenties zijn afhankelijk van de exacte voorwaarden. Voor bijvoorbeeld de inzameling van de milieuboer worden de algemene inkoopvoorwaarden[12] van de gemeente Westerkwartier gehanteerd. Deze voorwaarden maken wijzigen mogelijk en als de door de opdrachtnemer opgegeven kostenconsequenties door de gemeente niet redelijk gevonden worden kan het contract worden ontbonden.

2.3.2 De informatievoorziening aan raad via beleidsindicatoren

Door het ontbreken van een afvalstoffenbeleidsplan zijn er nagenoeg geen beleidsindicatoren waaraan getoetst kan worden. Er is dus geen sprake van een structurele informatievoorziening aan de raad. Zodra een afvalbeleidsplan is opgesteld kan deze informatievoorziening vormgegeven gaan worden. Onderstaand stuk tekst geeft een voorbeeld van elementen die in een afvalstoffenbeleidsplan opgenomen zouden kunnen worden. Het laatste opsommingsteken geeft aan welke elementen als beleidsindicatoren gebruikt zouden kunnen worden.

- *Afbakening wat onder het afvalbeheer valt*
- *Motivatie noodzakelijkheid van een afvalstoffenbeleidsplan*
- *Uitgangspunten afvalstoffenbeheer*
    - *Wet- en regelgeving die de rol van de gemeente deels vastleggen*
    - *Keuze activiteiten die door de gemeente worden uitgevoerd of worden aanbesteed*
    - *Verrekening kosten:*
        - *Tariefstructuur: diftar versus een vast tarief*
        - *percentage kostendekking*
- *Omschrijving actuele inzamelstructuur inclusief frequenties*
- *Doelstellingen*
    - *Huishoudelijk restafval per inwoner*
    - *Percentage brongescheiden huishoudelijke afvalstoffen*
    - *Afvalstoffenheffing per huishouden*
- *Geplande wijzigingen voor de afvalinzamelstructuur*
- *Template jaarlijkse monitoringsrapportage performance afvalstoffenbeleid met:*
    - *Trend huishoudelijk restafval per inwoner*
    - *Trend percentage brongescheiden huishoudelijke afvalstoffen*
    - *Trend percentage afkeur*
    - *Trend percentage materialen die aan de bron zodanig te sorteren zijn dat deze geschikt zijn voor recycling*
    - *Trend afvalstoffenheffing per huishouden*
    - *Tevredenheid*
    - *Trend aantal klachten*
    - *Geplande activiteiten en/of wijzigingen voor het komende jaar*
    - *Hoogte van de afvalstoffenheffing voor het komende jaar*

Tonnages voor de ingezamelde hoeveelheden afval voor jaar X en jaar X-1
Percentage huishoudelijke afvalstoffen dat aan de bron gescheiden is voor jaar X en jaar X-1

2.3.3 De status van de informatievoorziening aan raad

De informatievoorziening is op verzoek en ad hoc basis en wordt op verzoek goed ingevuld.

[12] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR75164*

2.3.4 Conclusies toekomstige beleidskeuzes

1. De sturingsmogelijkheden van de raad op korte termijn zijn beperkt doordat de belangrijkste activiteiten in het afvalbeheer vastgelegd zijn in contracten die nog een lange looptijd hebben.
2. Een structurele informatievoorziening over het afvalbeheer aan de raad moet nog vormgegeven worden in afwachting van een afvalbeleidsplan.

3 Aanbestedingstraject afvalinzameling

In dit hoofdstuk staan de bevindingen ten aanzien van het aanbestedingstraject voor de afvalzinzameling in Westerkwartier uit 2019. Aan bod komen:

- Programma van eisen – paragraaf 3.1;
- Kwaliteit aanbestedingsdocumenten – paragraaf 3.2;
- Evaluatie resultaat aanbesteding – paragraaf 3.3.

3.1 Programma van eisen

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen onderzocht:

Onderzoeksvraag	Norm
Zijn de wensen en eisen met betrekking tot de gewenste dienstverlening vooraf goed in beeld gebracht? En is ook getoetst of deze realistisch/uitvoerbaar zijn (bijv. via een marktconsultatie)?	• Er is een programma van eisen en wensen (bijv. een nota van uitgangspunten). • Eisen en wensen zijn getoetst bij marktpartijen.

Met betrekking tot het programma van eisen (PvE) voor de aanbesteding van afvalinzameling in Westerkwartier gaan we in op:

- De aansluiting van het PvE op de gewenste dienstverlening;
- De aanwezigheid van een goed functionerende markt voor het PvE.

3.1.1 De aansluiting van het programma van eisen op de gewenste dienstverlening

Perceel 1 betrof de inzameling van rest- en gft-afval. De gevraagde werkzaamheden in dit contract zijn een reguliere dienst zoals die door een groot deel van de gemeenten wordt aanbesteed. Een nieuwe eis was dat de inzamelvoertuigen op CNG-brandstof zouden moeten rijden.

Perceel 2 betrof de inzameling van brongescheiden afvalstoffen die gezamenlijk huis aan huis worden ingezameld met een milieuboer. Dit concept is incourant en wordt op dit moment alleen in de gemeente Westerkwartier gebruikt. Voor perceel 2 was de wens vanuit de gemeenteraad en het college dat de wijze van afvalinzameling met behulp van de milieuboer te continueren in de nieuwe contractperiode 1 januari 2020 tot met maximaal 31 december 2027[13]. Daarnaast had de gemeente als doel was om de mate van *social return on investment* te handhaven bij de milieuboer. De aanbesteding vereiste hiertoe een PSO 30+[14] of een daaraan gelijkwaardig certificaat. Belangrijke voorwaarde voor PSO 30+ is dat ten minste 30% van de werknemers bij de gevraagde dienst afkomstige is van sociale werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn. Een nieuwe eis voor perceel 2 was dat de inzamelvoertuigen op CNG zouden moeten rijden.

Het PvE voor de aanbesteding van afvalinzameling sloot voor beide percelen goed aan op de wensen van zowel de raad als het college voor de dienstverlening. De gewenste dienstverlening was in feite een continuering van de bestaande situatie. Organisatorisch zijn er bij het in werking treden van het nieuwe contract geen grote problemen geweest.

[13] *De Raadsbrief uitgangspunten aanbesteding inzameling afval van 7 januari noemt weliswaar contracttermijnen, maar deze waren langer dan de termijn van 6 jaar.*
[14] *https://www.pso-nederland.nl/over-de-pso/pso-30-abw-certificaat*

3.1.2 Technische haalbaarheid programma van eisen

De aard van de gevraagde werkzaamheden is inzameling van afvalstoffen met inzamelvoertuigen. De belangrijkste technische eisen in het PvE zijn de milieutechnische eisen. Deze eisen zijn technisch haalbaar, omdat de gevraagde werkzaamheden vrijwel een continuering van de huidige werkzaamheden betreffen. Een duidelijke nieuwe technische eis is dat inzamelvoertuigen verplicht met CNG-aandrijving moeten rijden. Dit werkt kostenverhogend werkt door de aanschaf van nieuwe voertuigen, maar ook omdat het dichtstbijzijnde CNG-tankstation zich in de stad Groningen bevindt.

3.1.3 De aanwezigheid van een goed functionerende markt voor het programma van eisen

De gemeente Westerkwartier heeft voorafgaande aan de aanbesteding een marktconsultatie gehouden. Dit is belangrijk omdat hiermee getoetst kan worden of sprake is van voldoende geïnteresseerde inschrijvers. Het risico bestaat namelijk dat onvoldoende inschrijvers resulteren in onvoldoende competitiviteit en daarmee hogere inschrijfprijzen. In het bijzonder als een inschrijver het idee heeft dat zij als enige aan de eisen van het PvE kan voldoen.

Voor perceel 1 resulteerde de marktconsultatie in geen noemenswaardige risico's voor een goed functionerende markt. De resultaten van de aanbesteding hebben laten zien dat de constatering terecht was.

Voor perceel 2 identificeerde de marktconsultatie een groot risico dat onvoldoende geïnteresseerde inschrijvers zouden (kunnen) inschrijven. De belangrijkste oorzaak hiervan zat in de eisen inzake PSO 30+ welke voor de meeste inschrijvers niet te realiseren zijn. Weliswaar stond in het programma van eisen PSO 30+ of vergelijkbaar, maar 'vergelijkbaar' werd weliswaar gedefinieerd, maar het gafinschrijvers geen zekerheid dat hun verklaring voor een vergelijkbare situatie ook werd geaccepteerd in de aanbesteding. Dit is een serieuze onzekerheid voor de inschrijvers zonder PSO 30+. Deze onzekerheid voor de rechtmatigheid van hun inschrijving maakt het onaantrekkelijk voor inschrijvers om te investeren in een aanbestedingstraject. Als hun inschrijving immers niet als gelijkwaardig met PSO 30+ wordt bevonden wordt de inschrijving zonder pardon ter zijde geschoven. De aanbesteding voor perceel 2 heeft geresulteerd in één inschrijving en hieruit blijkt dat het signaal uit de marktconsultatie terecht geconstateerd was.

Het resultaat van de marktconsultatie en de geïdentificeerde risico's zijn met het college besproken. Het risico bij perceel 2 is niet expliciet gedeeld met de raad.

3.1.4 Conclusies programma van eisen

1. Het programma van eisen voor de aanbesteding van de afvalinzameling was technisch realiseerbaar, maar bevatte op verzoek van de gemeenteraad elementen die ervoor zorgen dat kosten voor de gevraagde dienstverlening hoger zouden uitpakken. Dit was bijvoorbeeld de oorspronkelijke eis voor het gebruik van CNG en de eis van PSO 30+ voor perceel 2. Het college was zich hiervan bewust van het risico op hogere kosten.
2. Het programma van eisen voor de aanbesteding van de afvalinzameling voor perceel 1 sloot aan op een goed functionerende markt. De specifieke eis in zake PSO 30+ in het PvE voor perceel 2 zorgde ervoor dat er geen sprake was een goed functionerende markt. Dit werd reeds tijdens de marktconsultatie geconstateerd, maar de eisen werden hierom niet aangepast. Alle gesproken betrokkenen geven aan dat zowel raad als de gemeente tevreden waren met de bestaande dienstverlener, HRM, en de invulling die werd gegeven aan de afvalstoffen inzameling van brongescheiden afvalstromen. Men was zich eigenlijk niet bewust van het risico op een inschrijving met een niet-marktconforme prijsstelling.

3.2 Kwaliteit aanbestedingsdocumenten

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen onderzocht:

Onderzoeksvraag	Norm
Zijn de aanbestedingsdocumenten “professioneel” opgesteld? Of met andere woorden: begeleid door experts en inspelend op ontwikkelingen in het vakgebied?	• De aanbestedingsprocedure is begeleid door interne of externe experts. • Binnen de aanbestedingsprocedure is ingespeeld op (markt)ontwikkelingen in huishoudelijk afvalbeheer.

Met betrekking tot de kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten gaan we in op:

- Begeleiding aanbestedingsproces;
- Afstemming aanbestedingsproces op recente marktontwikkelingen.

3.2.1 Begeleiding aanbestedingsproces

Het aanbestedingsproces is begeleid door het interne inkoopbureau van de gemeente Westerkwartier. De betrokkenen van het inkoopbureau hadden al meerdere aanbestedingstrajecten voor de inzameling van afvalstromen uitgevoerd voor de gemeenten die in de gemeente Westerkwartier zijn opgegaan.

Procedureel zat de aanbesteding in grote lijnen voldoende goed in elkaar. Toch zijn ook aandachtspunten geconstateerd. Het betreft de volgende:

- De nummering in de aanbestedingsdocumenten ontbreekt en is niet consequent in alle pagina’s, paragrafen, artikelen en bijlagen verwerkt. Een kleinigheid, maar wel een teken van kwaliteit. Gebrekkige nummering heeft het risico dat spraakverwarring optreedt in het aanbestedingsproces;
- In het PvE worden eisen gesteld aan de opdrachtnemer, waarbij in het PvE niet specifiek gemaakt wordt hoe en of de potentiële inschrijver moet aantonen dat hij daaraan voldoet. Het is beter als de aanbestedende dienst expliciet duidelijk gemaakt wordt hoe de potentiële inschrijver moet aantonen dat hij aan de eisen voldoet.
- Het PvE voor perceel 2 had beter gekund door kritisch de impact van de eisen tegen het licht te houden op de effecten op potentiële inschrijvers en hun keuzes. Bij het opstellen van aanbestedingsdocumenten is het namelijk verstandig ook het perspectief van de potentiële inschrijvers.

Tabel 14 geeft aan waar het PvE professioneler opgesteld had kunnen worden.

Tabel 14 Kritische tekstpassages in Plan van Aanpak perceel 2

Plaats passage in aanbestedingsdocumenten	Tekst passage in PvE perceel 2	Risico
Perceel 2 Artikel 1 lid 3 sub i	afvalstoffen die in de EURAL als gevaarlijk zijn aangemerkt, en afvalstoffen die vallen onder de Kernenergiewet, de Destructiewet evenals gevaarlijke afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer, evenals afvalstoffen die niet overeenkomstig de aangegeven aanbiedingsvorm zijn aangeboden, niet meeneemt; indien dergelijk afval wordt aangetroffen dient hiervan melding gedaan te worden aan de door de opdrachtgever aangewezen contactpersoon, of een door deze aan te wijzen derde.	Deze passage bevat een verstandige eis, maar biedt opdrachtnemer teveel vrijheid om vrachten te weigeren. Het eisen van een eenvoudige registratieprocedure van elke weigering waarbij met een foto van de situatie, de datum en het inzameladres adres had dit risico kunnen vermijden kunnen voorkomen.

Plaats passage in aanbestedingsdocumenten	Tekst passage in PvE perceel 2	Risico
Perceel 2 Artikel 3 lid 9 sub 3	hoewel de inzamelaar hierin vrij is, draagt opdrachtgever ter informatie de instanties de Zijlen Leek, Novatec en Novawork te Leek en de sociale dienst gemeente Westerkwartier aan als instanties voor het betrekken van personeel met een achterstand tot de arbeidsmarkt.	Deze passage is te vrijblijvend voor opdrachtnemer. In feite hoeft hij niets te beloven.
Perceel 2 Artikel 2 lid 3	Inzamelaar maakt gebruik van voertuigen die geschikt zijn voor de inzameling van de brongescheiden stromen in het Westerkwartier. Het gebruik van een aanhanger is uitgesloten. De kunststoffen en drankenkartons (milieuzak) kunnen in 1 perskraak compartiment samen met het Oud papier en karton worden ingezameld. De overige deelstromen worden separaat meegenomen. De voertuigen dienen het doel waarvoor ze benodigd zijn te dienen en zijn ontdaan van zaken die niet noodzakelijk zijn.	Deze passage suggereert het gecombineerd persen van de twee stromen 'Oud Papier en Karton' en 'Plastic Drankenkartons'. Dit komt de kwaliteit van Oud Papier en Karton niet ten goede in een markt waar de afzetbaarheid van Oud Papier en Karton vanwege kwaliteit sowieso al onder druk staat. De praktijk is echter zo dat beide fractie in gescheiden compartimenten worden ingezameld.
Perceel 2 Artikel 2 lid 9	De inzamelaar dient op zodanige wijze service en onderhoud te voeren dat de kans op uitval van de wagen en overige benodigde apparatuur of fouten tijdens de inzameling worden voorkomen.	Deze passage is een vage eis zonder consequenties voor opdrachtnemer. Hier kan de gemeente beter eisen dat bij gebreken binnen X uur een vervangend voertuig beschikbaar is.
Perceel 2 Artikel 3 lid 2	De ingezamelde deelstromen dienen gescheiden ingezameld en getransporteerd te worden. De inzamelaar controleert door middel van visuele inspectie of sprake is van schone deelstromen, waar niet tot die deelstromen behorende materialen worden verwijderd. De opdrachtgever, of een door de opdrachtgever aan te wijzen persoon of instantie, controleert tevens steekproefsgewijs door middel van visuele inspectie of de inzamelaar het gestelde in onderhavig artikel in acht neemt.	Deze passage staat haaks op Artikel 2 lid 3.
Perceel 2 Artikel 4 lid 2	De inzamelaar dient de deelstromen, mee te voeren, tijdelijk op te slaan, zoveel mogelijk op hergebruikswaarde te scheiden en te (laten) verwerken of te verkopen en het overblijvende afval af te laten voeren naar een door inzamelaar te kiezen be- of verwerkingsinrichting. Het oogmerk van scheiding ten behoeve van hergebruik van stoffen dient daarbij voorop te staan. Afvalstromen dienen te worden verwijderd volgens de voorkeursvolgorde van artikel 10.4 sub a tot en met e van de Wet Milieubeheer.	De woorden zoveel mogelijk in de passage bieden opdrachtnemer veel vrijheid te handelen naar eigen voordeel.
Perceel 2 Artikel 4 lid 3	De kleine elektrische apparatuur vervalt na aflevering aan de firma HRM. Indien dit wijzigt treden opdrachtgever en inzamelaar hierover in overleg.	Deze passage stelt dat een waardevolle stroom gedoneerd één van de potentiële inschrijvers (HRM). Dit is aanbestedingstechnisch onverstandig met het oog meerdere concurrerende inschrijvingen.
Perceel 2 Artikel 4 lid 9	Inzamelaar maakt prijsafspraken met één partij over het aangeleverde oud papier.	Deze passage dwingt een opdrachtnemer prijsafspraken te maken met een derde die weet dat iedereen hem zal (moeten) vragen. Dit betekent dat geen sprake is van een goed functionerende markt. Dit heeft een prijsverhogend effect.

Plaats passage in aanbestedingsdocumenten	Tekst passage in PvE perceel 2	Risico
Perceel 2 Artikel 4 lid 14	Vrij vertaald: Bij inzet van een vergelijkbare zak zal voorafgaand door de *gemeente een kwaliteitscontrole worden gedaan of de aangeboden inzamelzak van vergelijkbare kwaliteit is als van de huidige leverancier.*	Deze passage dwingt een opdrachtnemer nagenoeg prijsafspraken te maken met de huidige leverancier die weet dat iedereen hem zal (moeten) vragen. Dit heeft een prijsverhogend effect. Weliswaar mag een vergelijkbare zak, maar hiervoor kiezen is voor een potentiële inschrijver een risico dat niet snel zal worden genomen.
Perceel 2 Artikel 4 lid 16	Inzamelaar gaat na toekenning van de opdracht in overleg met opdrachtgever om te onderzoeken of de werkwijze van het aanbieden van de deelstromen kan worden verbetert. Dit dient in de tweede helft van 2020 te worden opgepakt. Over eventueel meer- of minderwerk treden opdrachtgever en inzamelaar met elkaar in overleg.	Deze passage is enerzijds een open deur naar meerwerk dat niet wordt aanbesteed en biedt tevens de huidige contractant een concurrentievoordeel omdat zij weten welke potentiële extra omzet beschikbaar is via dit meerwerk wat niet aanbesteedt wordt.
Perceel 2 Artikel 6 lid 6.2 sub 3	De vergoeding zal jaarlijks per 1 januari worden herzien aan de hand van het door het NEA gepubliceerde prijsindexcijfer, reeks huisvuilvervoer.	De NEA-index bestond niet meer. Hierdoor kun je gesteggel krijgen over de indexering en dat is een financieel risico voor de gemeente.
Perceel 2 Artikel 6 lid 6.2 sub 4, 5 en 6	4. De vergoeding voor de deelstromen is als volgt: 1. De vergoeding is gebaseerd op een vast bedrag per ton voor de wekelijkse inzameling van de individuele deelstromen. 2. De opbrengsten/ kosten zijn gebaseerd op een vast bedrag per week voor de individuele deelstromen. 5. Bij schommelingen in de opbrengsten van de deelstromen van minimaal min 10%, ten opzichte compenseert de opdrachtgever de inzamelaar. 6. Bij schommelingen in de opbrengsten van de deelstromen van minimaal plus 10% compenseert de inzamelaar de opdrachtgever. 4. Bij schommelingen in de prijs van min 10% treden opdrachtgever en inzamelaar in overleg hoe hiermee om te gaan. 5. Indien de opbrengst van een deelstroom fors negatief uitpakt, zal in samenwerking met de inzamelaar gekeken naar een andere vorm van verwerking of mogelijk tijdelijk of permanent te stoppen met de inzameling van deze stroom. Opdrachtgever en inzamelaar treden hierover met elkaar in overleg.	Deze passages zijn vanuit het perspectief van de gemeente begrijpelijk, maar met een contract voor een periode van 6 jaar betekenen deze passages een risico. Deze zullen hiervoor een hoge risico-opslag moeten opnemen. Dit werkt prijsverhogend.

3.2.2 Afstemming aanbestedingsproces op recente marktontwikkelingen

Het aanbestedingsproces sloot voor zover van toepassing voldoende aan op recente marktontwikkelingen.

3.2.3 Conclusies kwaliteit aanbestedingsdocumenten

1 De aanbestedingsdocumenten sloten aan bij recente marktontwikkelingen.

2 De kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten kon op diverse punten beter. Het betreft met name de volgende punten:

- De geformuleerde eisen wekken de indruk dat de aanbestedende dienst onvoldoende rekening gehouden heeft met de impact van eisen op potentiële inschrijvers en welke keuzes dit had voor deze inschrijvers voor het al dan niet inschrijven en het stellen van de prijs;
- Het is regelmatig niet duidelijk gemaakt hoe de gestelde eisen in de contractfase zijn afgedwongen. Dit biedt inschrijvers de mogelijkheid zaken te beloven die niet nagekomen hoeven te worden;
- De nummering van onder andere pagina's, paragrafen, artikelen en bijlages kon beter. Dit zorgt voor een betere communicatie en minder spraakverwarring in het aanbestedingsproces.

3.3 Evaluatie resultaat aanbesteding

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen onderzocht:

Onderzoeksvraag	Norm
Heeft de aanbesteding geleid tot de gewenste uitkomst? Waar zitten (eventueel) de grootste afwijkingen in relatie tot de eisen/wensen? Wat heeft de gemeente gedaan om die afwijking te minimaliseren?	• De aanbesteding heeft geleid tot marktconforme inschrijvingen (qua prijs/kwaliteit). • De gemeente heeft adequaat ingespeeld op potentiële afwijkingen (bijv. via de nota van inlichtingen of aanvullende procedures).

Met betrekking tot het resultaat van de aanbesteding gaan we in op:

- Marktconformiteit inschrijvingen;
- Adequate invulling aanbestedingsproces.

3.3.1 Marktconformiteit inschrijvingen

Op perceel 1 voor de inzameling van gft- en restafval hebben 2 partijen (Suez en Renewi) ingeschreven. Dit heeft voor perceel 1 geresulteerd in marktconforme inschrijvingen. De kosten waren met 1,19 miljoen euro per jaar iets hoger dan de tarieven voor het toen lopende contract plus een gangbare indexatie. De inschrijving is uiteindelijk gegund aan Renewi.

Op perceel 2 voor de inzameling van brongescheiden afvalstromen heeft uiteindelijk slechts één partij ingeschreven. Het is zeer aannemelijk dat de inschrijver zich bewust was van het feit dat de kans groot was dat zij de enige inschrijver zou zijn en in een dergelijke situatie kan de inschrijver er bij gebrek aan concurrentie voor kiezen een hoge prijs te vragen. Perceel 2 heeft hierdoor niet geresulteerd in een marktconforme inschrijving. De inschrijfprijs was met 4,630 miljoen[15] (inclusief een optie van 230.663 euro) ruim boven zowel de raming als kosten van het toen lopende contract: circa 1,4 miljoen[16] bij dezelfde partij als de enige inschrijver voor ongeveer dezelfde werkzaamheden. De gemeente Westerkwartier heeft besloten niet te gunnen omdat de inschrijving voor perceel 2 niet in de begroting paste en er geen markconforme inschrijving was. De gemeente Westerkwartier heeft vervolgens via een *Mededingingsprocedure met onderhandeling* de werkzaamheden voor perceel 2 grotendeels met een

[15] *17-04-2020 Brief aan de raad - onderhandelingsresultaat aanbesteding inzameling brongescheiden stromen*
[16] *30-10-219 Brief aan de raad - voortgang aanbesteding inzameling plus verwerking van de brongescheiden stromen*

contractwaarde van 2,479 miljoen per jaar uitbesteedt aan de enige inschrijver van de mislukte aanbesteding voor perceel 2. De scope was wel enigszins veranderd. De scope van de werkzaamheden zijn op 4 punten aangepast om de kosten te drukken:

- De inzamelwagens hoeven niet op CNG te rijden, maar mogen ook op blauwe diesel rijden;
- De logistiek van de inzameling concentreert zich op de locatie Hoeksema aan de Tweemat te Grootegast. De milieuzakken en het Oud Papier en Karton hoeven niet gecombineerd te worden aangeleverd bij Hummel Recycling in Leek.
- De verwerking van de deelstromen Oud Papier en Karton en milieuzakken wordt nader onderzocht in het kader van de andere aanpak van de voorsortering en post-collection van milieuzakken.
- De contractduur is opgerekt naar 8 jaar distributie van inzamelzakken voor Plastic en Drankenkartons (PD) en het klantcontactcentrum (KCC).

Een deel van aanpassingen heeft betrekking op randvoorwaarden die niet alleen voor HRM kostenverhogend werkten, maar ook kostenverhogend geweest zouden zijn voor andere potentiële inschrijvers.

3.3.2 Adequate invulling aanbestedingsproces

In het aanbestedingsproces waren bij de marktconsultatie al signalen dat belangrijke potentiële inschrijvers (Suez en Renewi) niet konden voldoen aan de PSO 30+-norm. Deze signalen zijn ook met het college besproken. Ondanks dit risico is besloten de aanbesteding van het perceel ongewijzigd door te zetten. De gedachte bij zowel het college als een grote meerderheid van de raad was dat men de huidige situatie wilde continueren met een regionaal bedrijf dat zorgde voor veel arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Een inschrijver maakt als ondernemer optimaal gebruik van de mogelijkheden binnen het aanbestedingsrecht om werk binnen te halen tegen een maximale opbrengst. Het doel van een onderneming is immers binnen wet- en regelgeving winst maken. Een inschrijver heeft niet de verantwoordelijkheid dat er (voldoende) marktconforme inschrijvingen zijn. Die verantwoordelijkheid is voor de aanbestedende dienst (de gemeente in dit geval). (Onvoldoende) marktconforme inschrijvingen kunnen ook het resultaat zijn van verboden prijsafspraken of afspraken al dan niet in te schrijven, maar hiervoor zijn geen aanwijzingen gevonden. Er zijn wel aanwijzingen gevonden dat maar zeer weinig partijen aan alle eisen konden voldoen en dat dit zou kunnen leiden tot een inschrijfprijs die niet marktconform was.

De enige inschrijver heeft bij zijn prijsstelling geanticipeerd op het ontbreken van concurrerende aanbiedingen, omdat hij de verwachting had dat andere partijen niet zouden inschrijven.

Deze inschrijver nam hierbij wel een risico omdat als alsnog andere inschrijvers zouden inschrijven de kans groot zou zijn dat hij de aanbesteding niet zou winnen. Uiteindelijk was er maar één inschrijving zonder marktconforme prijs. Dit resulteerde in een mislukte aanbesteding.

In de daarop volgende procedure van Mededinging met onderhandeling was de onderhandelingspositie van deze inschrijver sterk omdat de gemeente geen alternatief had, geen tijd voor een nieuwe aanbesteding. De beslissing om de gemeente voor de afvalinzameling binnen 12 maanden te harmoniseren was hierbij een deel van de tijdnood voor een nieuwe aanbesteding.

3.3.3 Conclusies evaluatie resultaat aanbesteding

1 Het aanbestedingsproces voor perceel 1 met de inzameling van gft- en restafval is goed verlopen en heeft geresulteerd in twee marktconforme inschrijvingen die aansloten bij de vraag.

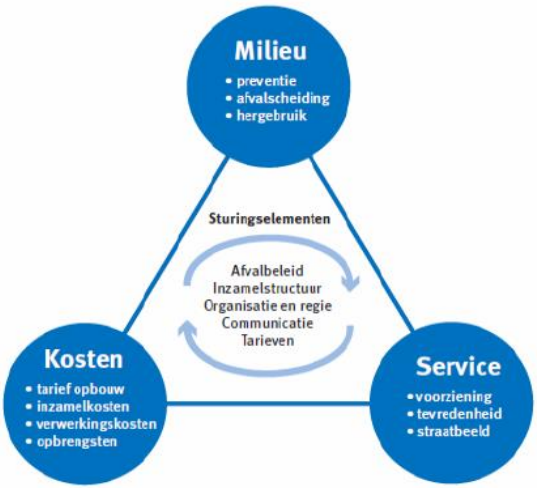
2 Het aanbestedingsproces voor perceel 2 met de broninzameling van 8 afvalstromen waaronder de milieuzak is niet goed verlopen en mislukt. Er was sprake van slechts één inschrijver die niet met een marktconforme prijs had ingeschreven. De gemeente had daarom perceel 2 niet gegund.

3 Vanaf het moment dat de gemeente besloot de aanbesteding voor perceel 2 niet te gunnen heeft de gemeente een mededingingsprocedure met onderhandeling doorlopen. In dit vervolgtraject met een mededingesprocedure met onderhandeling is door de gemeente via een strakke en zakelijk aanpak de kosten maximaal te beperken. Hierdoor is tijdig een inzamelcontract verkregen voor een prijs die veel dichter bij een marktconforme prijs zat.

4 Gerealiseerde prestaties

In de aanpak van dit rekenkameronderzoek is gebruik gemaakt van de in de afvalwereld bekende afvaldriehoek om de gerealiseerde prestaties op afvalbeheer te duiden. De afvaldriehoek (zie Figuur 2) is een instrument om de prestaties, doelen en ambities ten aanzien van de belangrijkste aspecten ten aanzien van het afvalbeheer in kaart te brengen:

- Effectiviteit afvalbeleid: paragraaf 4.1;
- Efficiëntie afvalbeleid: paragraaf 4.2;
- Effectiviteit en efficiëntie in landelijk perspectief: paragraaf 4.3;
- Tevredenheid inwoners: paragraaf 4.4.



Figuur 2 Afvaldriehoek

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

4.1 Effectiviteit van het afvalbeleid

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen beantwoord:

Onderzoeksvraag	Norm
Leidt het huidige afvalbeheer (met diftar) in Westerkwartier tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu, service en social return?	• Maximaal 100 kg/inw restafval is haalbaar. • Minimaal 75% afvalscheiding is haalbaar. • Minimaal 5% social return.
Hoe verhouden de afvalbeheerprestaties ten aanzien van landelijke benchmarks?	• Milieuprestaties van Westerkwartier zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde hoogbouwklasse

Met betrekking tot de effectiviteit van het afvalbeleid in Westerkwartier gaan we in op:

- Reductie van de hoeveelheid restafval;

- Stimuleren percentage brongescheiden afvalstromen;
- Benchmark milieuprestaties Westerkwartier;
- Realisatie Social Return on Investment (SROI).

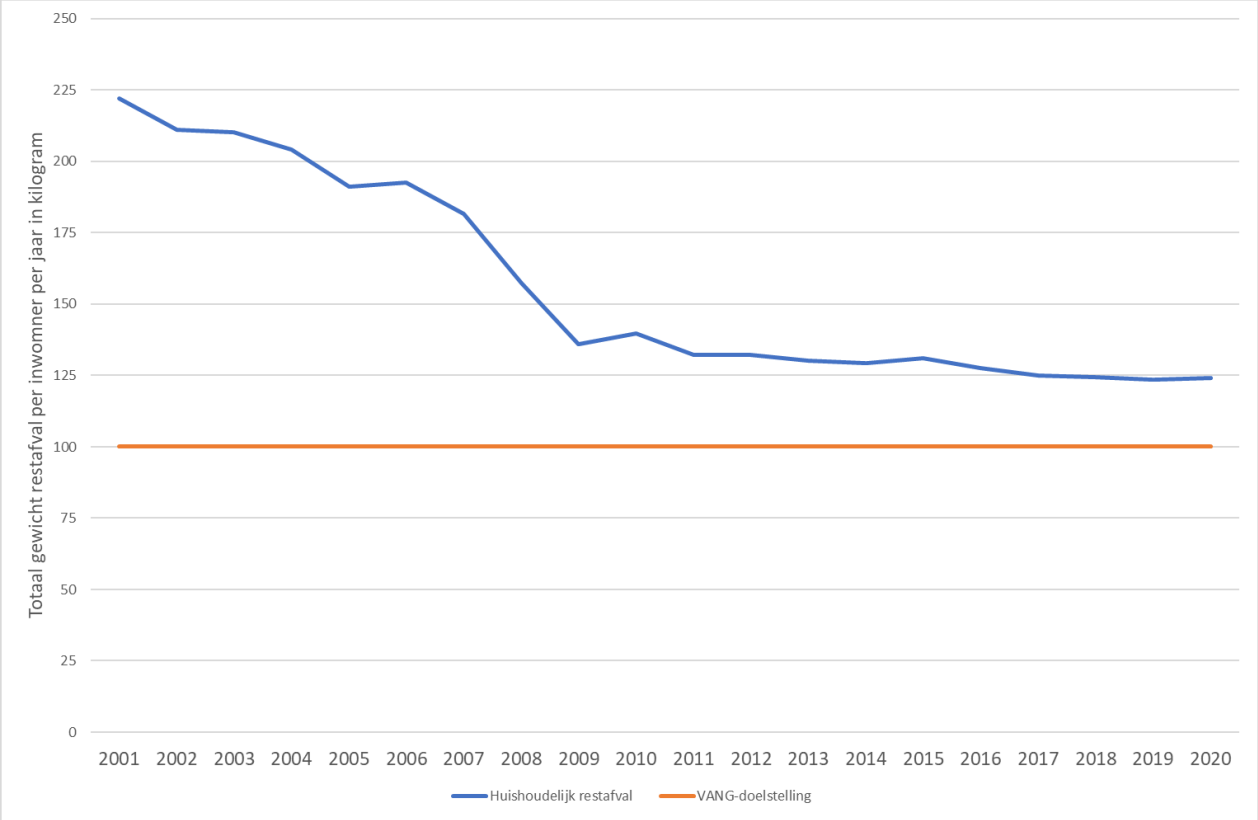
4.1.1 Reductie van de hoeveelheid restafval

Restafval bestaat materialen die niet recyclebaar zijn en recyclebare materialen die niet aan de bron gescheiden worden. Het VANG stuurt erop de aanwezigheid van recyclebare materialen in fijn en grof restafval te reduceren. De hoeveelheid restafval bestaat uit fijn restafval, grof restafval en verbouwingsrestafval. We gaan in op:

- De totale hoeveelheid restafval in Westerkwartier;
- Prestaties fijn restafval;
- Prestaties grof restafval.

Restafval totaal

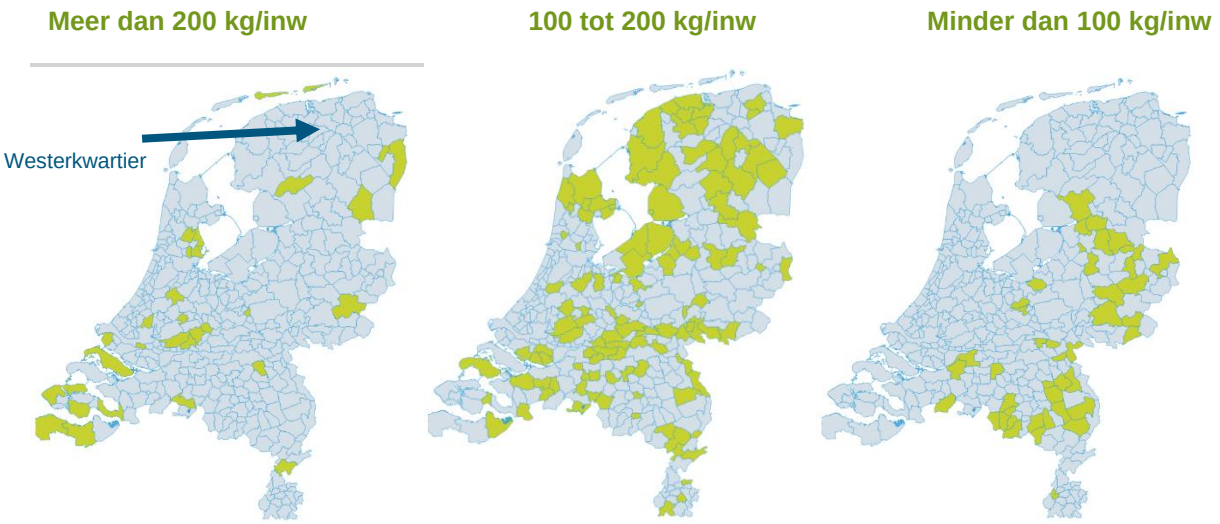
In Figuur 3 is de hoeveelheid restafval voor Westerkwartier weergegeven voor de periode tussen 2001 en 2019. De figuur geeft voor 2001 tot en met 2018 het gewogen gemiddelde weer van de kentallen van de 4 gemeenten die nu volledig deel uit maken van Westerkwartier. Voor 2018 is de waarde geïnterpoleerd en voor 2019 zijn gegevens van de gemeente Westerkwartier gebruik.



Figuur 3 Trend restafvalreductie in Westerkwartier[17]

[17] *https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83452NED/table?ts=1611669842410*

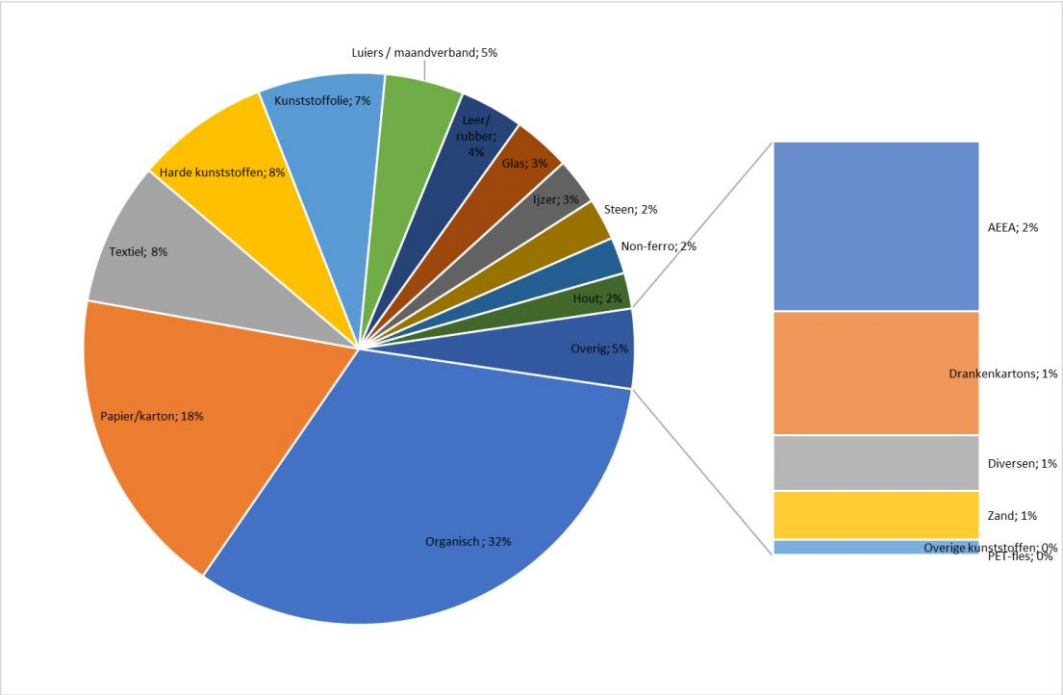
Figuur 3 laat zien dat het gewicht restafval per inwoner in 20 jaar van 222 tot 124 kg/inw is gedaald. Dit is een daling van 44%. In Figuur 3 is ook de landelijke streefwaarde en gemeentelijke doelstelling van 100 kg/inw voor 2020 gezet. De huidige trend laat zien dat sinds 2009 nog maar beperkt vooruitgang wordt geboekt om de doelstelling te halen. Dat geldt overigens voor ca. 75% van de Nederlandse gemeenten (zie Figuur 4). De figuur laat ook zien dat minder dan 100 kg/inw in de noordelijke provincies niet voorkomt. Aanvullende maatregelen zullen daarom noodzakelijk zijn om een verdere reductie te bereiken.



Figuur 4 Totale hoeveelheid restafval per inwoner per Nederlandse gemeente[18]

Restafval fijn

De hoeveelheid fijn restafval is in Westerkwartier in 2019 110 kg/inw. De gemeente Westerkwartier heeft een goed beeld van de samenstelling van het fijne restafval (zie figuur 2). In 2020 is dit 11 keer onderzocht. Figuur 5 geeft de samenstelling van het fijne restafval. Belangrijk is hierbij te bedenken dat een deel van de aanwezige materialen zoals papier en karton niet recyclebaar zijn doordat het bijvoorbeeld met etensresten is besmeurd.



Figuur 5 Samenstelling fijn restafval 2020

[18] *Bron: https://www.benchmarkafval.nl/vang-tools/vang-kaart/*

Tabel 15 geeft weer hoe goed welke stroom aan de bron gescheiden wordt en welk potentieel voor betere bronscheiding aanwezig is bij welk materiaal in de gemeente Westerkwartier.

Tabel 15 Rendement bronscheiding en potentieel in restafval

Eenheid	Gescheiden in de gemeente Westerkwartier in kilogram per inwoner	Nog aanwezig in het restafval in de gemeente Westerkwartier in kilogram per inwoner	Percentage dat van een materiaal gescheiden wordt ingezameld (Respons)
Gft-afval	47	35,8	63%
Metalen	15,2	5,4	74%
Textiel	2,7	9,3	23%
Frituurvet	0,4	n.b.	n.b.
Elektrische en elektronische apparaten	0,6	2,1	22%
Oud papier en karton	76	20,2	79%
Verpakkingsglas	28	6,0	82%
Kunststoffen	30	17,2	64%
Drankenkartons	6	1,5	80%
Luiers	-	5,1	0%

Tabel 15 geeft aan waar nog potentieel zit en voor welke stromen aanvullende maatregelen genomen kunnen worden. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat niet alle materialen voldoen aan de inzamelcriteria. Kartonnen diepvriesverpakkingen, kristallen wijnglazen, kartonnen koffiebekertjes, piepschuim, speelgoedautootjes, chipszakken en flesjes van nagellak zijn voorbeelden van materialen die niet in één van de ingezamelde stromen thuishoren. De uitgevoerde sorteeranalyses zouden in het vervolg onderscheid hiervoor moeten maken. Daarnaast is het aanbevolen dat samenstellingsonderzoek altijd dezelfde fracties onderzoekt.

Restafval grof

Grof restafval is het restafval dat op afspraak aan huis wordt opgehaald of wordt gebracht naar de milieustraat in Grootegast. De hoeveelheid grof restafval is in Westerkwartier in 2019 13,3 kg/inw. Het Nederlands gemiddelde gewicht grof restafval per inwoner was in 2019 20 kg/inw.

Er zijn twee milieustraten waar grof restafval kan worden gebracht. Daarnaast is het op aanvraag mogelijk op bepaalde data om grof restafval te laten ophalen. De kosten voor ophalen zijn voor inwoners 18 euro tot 3 m^3 grof restafval en vanaf 3 m^2 22 euro per m^3.

Conclusies norm restafval

1 De eigen en landelijke doelstelling om in 2020 maximaal 100 kg/inw restafval te hebben is lastig haalbaar: in 2020 was de totale hoeveelheid restafval nog 124 kg/inw. Hiermee scoort Westerkwartier iets minder dan vergelijkbare gemeenten met klasse D hoogbouw (127 kg/inw per jaar[19]) maar beter dan een gemiddelde Nederlandse gemeente (165 kg/inw per jaar).

2 Het grootste potentieel om de scheidingsdoelstelling te halen is het verhogen van de respons op de inzameling van gft-afval.

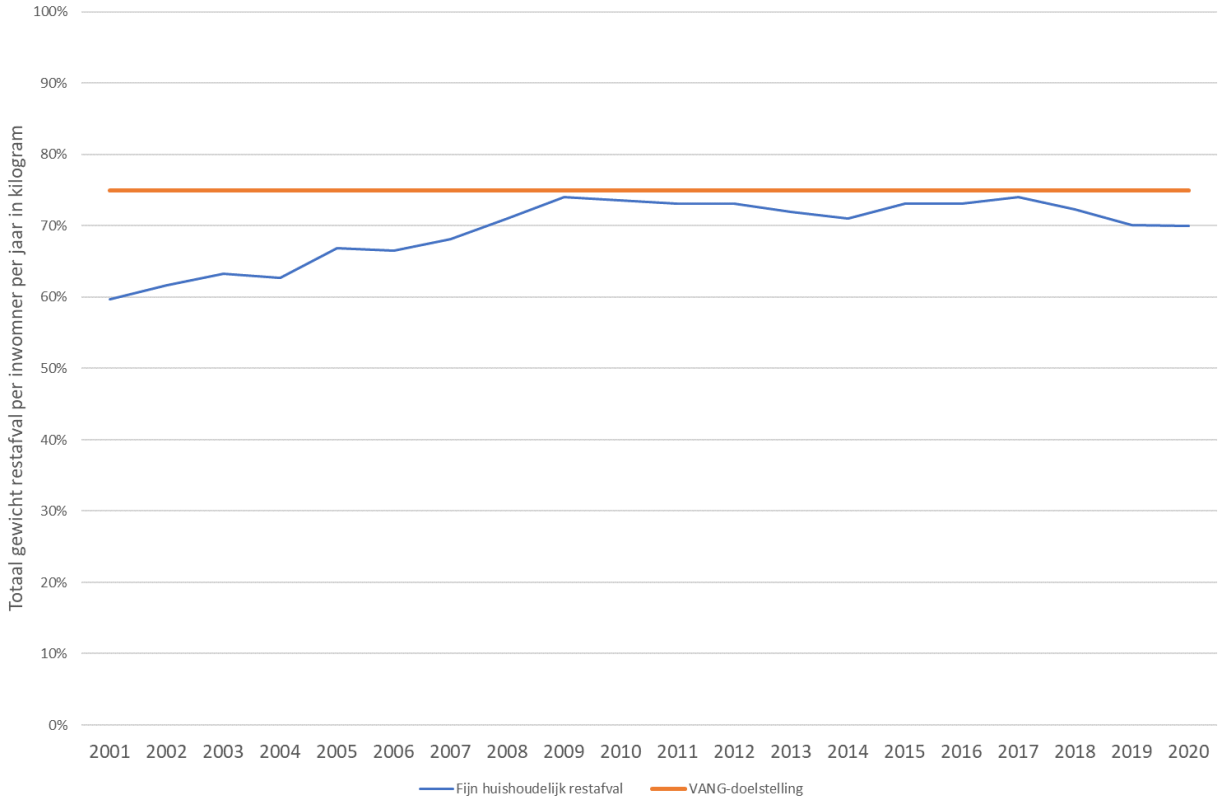
[19] *In 2019:*

3 Textiel en Elektrische en Elektronische Apparaten (EEA) is het scheidingsrendement helft van het landelijke scheidingsrendement. Dit is lager dan landelijke kentallen daarvoor, namelijk beiden circa 45%[20][21], en wordt veroorzaakt doordat deze twee stromen ook via andere kanalen worden ingezameld en ontbreken in de respons. Hierdoor lijkt het scheidingsrendement in de gemeente lager dan het daadwerkelijk is.

4 Grof restafval wordt in de gemeente Westerkwartier maar beperkt (circa 5%) ingezameld via een haalservice. Vrijwel alles wordt op de milieustraat in Grootegast aangeboden.

4.1.2 Stimuleren percentage brongescheiden afvalstromen

Het percentage afvalscheiding is de hoeveelheid bron- en nagescheiden afval ten opzichte van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval. De landelijke VANG-doelstelling hiervoor is dat 75% aan de bron gescheiden wordt. Figuur 6 geeft de prestaties van de gemeente Westerkwartier ten opzichte van deze doelstelling.



Figuur 6 Trend percentage gescheiden afval in Westerkwartier[22]

In 2020 was het percentage gescheiden afval 70%. De trend laat zien dat de som van de voorgaande deelgemeenten reeds in 2008 nagenoeg deze landelijke doelstelling haalden. Sinds de gemeentelijke fusie loopt het scheidingspercentage enigszins terug. Er is geen duidelijke oorzaak gevonden waarom het scheidingspercentage terugloopt.

[20] *https://www.clo.nl/indicatoren/nl0561-afgedankte-elektronische-en-elektrische-apparatuur*
[21] *https://www.rijksoverheid.n/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018-2020/rapport-massabalans-textiel-2018-2020.pdf*
[22] *Bron: CBS Statline (cijfers t/m 2018). NB over 2015 en 2016 zijn geen cijfers van Westerkwartier uit CBS Statline beschikbaar*

Kwaliteit brongescheiden afvalstromen
Op de overslaglocatie voor de brongescheiden afvalstromen vindt een voorselectie plaats. Hierdoor is voor de gemeente Westerkwartier nagenoeg geen sprake van afkeur van bijvoorbeeld ingezameld Plastic en Drankenkartons, gft-afval en oud papier en karton. Deze voorselectie heeft kosten, maar bij afkeur is ook sprake van zowel forse kosten als het verlies van recyclebare materialen.

4.1.3 Benchmark milieuprestaties Westerkwartier

Om te kunnen beoordelen of de milieuprestaties in de pas lopen met die van andere gemeenten hebben we de gemeente Westerkwartier vergeleken met het Nederlands gemiddelde in de Benchmark voor:

- alle gemeenten;
- alle gemeente met minder dan 20% hoogbouw (klasse D).

Landelijke benchmark huishoudelijk afval
De benchmark is gegroepeerd naar het aandeel hoogbouw in het verzorgingsgebied. Westerkwartier valt in klasse D (0 t/m 19% hoogbouw). In de benchmark worden gemeenten in die klasse met elkaar vergeleken. Westerkwartier valt met een aandeel hoogbouw van 10% in het onderste deel van de klasse.[23] Tevens hoort Westerkwartier tot klasse minst verstedelijkte gemeenten (CBS-stedelijkheidsklasse 5). Over het algemeen zijn afvalmaatregelen in gemeenten met een laag aandeel hoogbouw en een lage stedelijkheidsklasse eenvoudiger door te voeren en effectiever dan in gemiddelde Nederlandse gemeenten.

Tabel 16 Benchmark milieuprestaties

2020	Nederland[24]	Klasse D	Wester-kwartier	Score Westerkwartier in vergelijking met klasse D gemeente
Scheidingspercentage totaal	66%	75%	71%	🔴
Restafval totaal (kg/inw)	165	127	124,2	🟢
Fijn huishoudelijk afval				
Restafval (kg/inw)	*145*	111	111	🟡
Groente-, fruit- en tuinafval (kg/inw)	107	137	47	🔴
Oud papier en karton (kg/inw)	51	58	76	🟢
Plastic, metalen en drankenkartons	26	32	36[25]	🟢
Glas verpakkingen (kg/inw)	22	22	30	🟢
Textiel (kg/inw)	5,1	5,9	2,7	🔴
Grof huishoudelijk afval				
Grof restafval (kg/inw)	20	*17*	14	🟢
Grof tuinafval (kg/inw)	29	42	15	🔴

[23] *https://syswov.datawonen.nl/*
[24] *https://www.benchmarkafval.nl/media/1047/rapport-analyse-benchmark-afval-peiljaar-2019-def2.pdf*
[25] *Deze hoeveelheid voor de gemeente Westerkwartier is exclusief metalen. Dit betekent dat de performance op dit punt voor Westerkwartier nog beter zal zijn in vergelijking met vergelijkbare klasse-D gemeenten.*

Hout A/B (kg/inw)	27	29	24	🔴
Puin (kg/inw)	24	28	24	🔴

Legenda:
🟢 **Boven het klasse-gemiddelde (>5%)**
🟡 **Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%)**
🔴 **Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)**

4.1.4 Realisatie Social Return van afvalbeleid

Social return on investment (SROI) is een belangrijk ankerpunt voor het afvalbeleid in de gemeente Westerkwartier. De sturing op SROI resulteert erin dat voornamelijk in de gemeente Westerkwartier circa 25 formatieplaatsen beschikbaar zijn voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tabel 17 geeft aan waar hoeveel formatieplaatsen het resultaat zijn van SROI.

Tabel 17 Formatieplaatsen SROI

Activiteit/contract	Contracteis	Contractpartner	Aantal formatieplaatsen
Huis-aan-huisinzameling rest- en gft-afval	5% van de contractsom moet aan arbeidsparticipatie worden besteed	Renewi	3
Inzameling en verwerking van de brongescheiden stromen door de milieuboer	Inschrijver moet de beschikking over PSO 30+ of vergelijkbaar hebben.	HRM	10
Overslag en voorsortering milieuzak (kunststofverpakkingen en drankenkartons)		Hummel	10
Milieustraat in Grootegast		HRM	2
Totaal			25

Tijdens het rekenkameronderzoek is navraag gedaan in hoeverre SROI heeft geresulteerd in extra kosten voor het afvalbeheer. De precieze financiële impact is de gemeente niet bekend. Derhalve kan geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van het bestede budget. Het mag duidelijk zijn dat bovenstaande contracteisen zowel direct kostenverhogend werken als invloed hebben op de competitiviteit bij de aanbesteding van een dienst.

De waarde SROI voor 1 fte per jaar hangt af van het profiel van de ingezette werknemer. Dit varieert van 10.000 euro per jaar tot 20.000 euro per jaar. Hiervoor zijn geen landelijke kentallen beschikbaar. Voor afvalbeheer geldt daarom dat 250.000 tot 500.000 euro van de kosten van het afvalbeheer direct toe te schrijven zijn aan SROI. Dit is minder dan 5% van de totale kosten van het afvalbeheer. Het is echter onduidelijk in hoeverre SROI de kosten heeft verhoogd doordat het prijsvorming nadelig heeft beïnvloed.

4.1.5 Conclusies effectiviteit afvalbeleid

1 De eigen en landelijke doelstelling om in 2020 75% van het afval (bron) te scheiden was niet haalbaar. In 2020 is 71,2% van het huishoudelijk afval aan gescheiden.

2 Het bronscheidingspercentage ligt in Westerkwartier met 71% boven het landelijke gemiddelde van 66%, maar onder dat van gemeenten met een vergelijkbaar aandeel hoogbouw (75%).

3 Het gewicht fijn restafval is in 20 jaar van 191 tot 111 kg/inw gedaald. Dit is een daling van 41%.

4 De afgelopen jaren is de daling in de hoeveelheid restafval per inwoner gestagneerd.

5 De hoeveelheid restafval per inwoner ligt in Westerkwartier met 111 kg/inw onder zowel het landelijke gemiddelde (165 kg/inw) als dat van gemeenten met een vergelijkbaar aandeel hoogbouw (127 kg/inw).

6 De kwaliteit van het ingezamelde Plastic en Drankenkartons (PD) en Oud Papier en Karton (OPK) is door de voorsortering bij HRM in tegenstelling tot bij veel andere gemeenten geen knelpunt.

4.2 Efficiëntie van het afvalbeleid

In deze pararaaf worden de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen beantwoord:

Onderzoeksvraag	Norm
Is de huidige afvalinzameling doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?	• De kosten van het afvalbeheer in Westerkwartier is marktconform in vergelijking met de benchmark. • De kosten voor de verschillende taken zijn ieder marktconform in vergelijking met de benchmark.
Hoe verhouden de afvalbeheer prestaties ten aanzien van landelijke benchmarks? En meer specifiek: zijn de inzamel- en verwerkingstarieven marktconform?	• De totale kosten per Wha (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde (of lager).

Met betrekking tot de efficiëntie van het afvalbeleid in Westerkwartier gaan we in op:

- Kostenstructuur;
- Vergelijking totale kosten Westerkwartier met benchmark;
- Vergelijking kosten per deel activiteit Westerkwartier met benchmark;
- Vergelijking kosten per woonhuisaansluiting Westerkwartier met benchmark;
- Meldingen vanuit inwoners inzake het afvalbeheer.

4.2.1 Kostenstructuur

Tabel 18 geeft een overzicht van de totale kosten (excl. BTW) voor 2020 voor de afvalinzameling en -verwerking per type kostenpost. De bedragen zijn niet gecorrigeerd voor vergoedingen zoals die voor de inzameling van Plastic en Drankenkartons (PD) en subsidies. Daarom geven ze een reëel beeld weer van de kostenstructuur.

Tabel 18 Overzicht afvalbeheerkosten: totaal en per woonhuisaansluiting (Wha)

Kostenpost	Totaal in euro	Percentage	In euro per Wha
Algemene beheerskosten	311.429	3,5%	11,81
Personele kosten tractie	366.251	0,5%	13,89
Tractiekosten (inzamelkosten)	53.249	42,6%	2,02

Externe inzamelkosten	4.400.234	17,4%	166,86
Milieustraten	1.796.968	29,6%	68,14
Verwerkingskosten	3.055.810	0,9%	115,88
Kapitaallasten	90.705	3,0%	3,44
Verbrandingsbelasting	115.211	2,4%	9,20
TOTAAL	**10.317.297**	**100%**	**391,24**

De algemene beheerskosten voor het afvalbeheer zijn met 3,5% laag. Landelijk is dit 16%. De kapitaalslasten zijn met 3,0% ook laag. De oorzaak hiervan is dat de gemeente Westerkwartier ervoor gekozen heeft om de diensten voor de inzameling en het verwerken van afvalstoffen grotendeels niet in eigen beheer uit te voeren maar in de markt te zetten. Hierdoor valt een deel van deze kosten onder de externe inzamelkosten. De externe inzamelkosten zijn met 166,86 per Wha hoog. Dit is bijna net zo hoog als de totale afvalbeheerkosten van 170 euro per Wha voor vergelijkbare gemeenten met eveneens hoogbouwklasse D.

Toetreding tot Omrin zal een daling van de verwerkingstarieven geven. Voor restafval daalt dit van 140 euro per ton naar 70,50 euro per ton. Voor restafval daalt dit van 62,50 euro per ton naar 58,00 euro per ton. Dit zal ervoor zorgen dat de verwerkingskosten voor 2020 zullen dalen met ongeveer 500.000 euro per jaar.

Opbouw afvalstoffenheffing

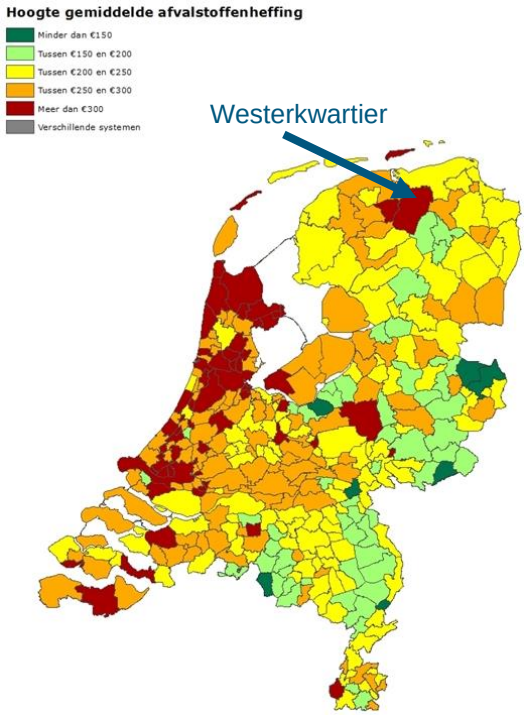
De afvalstoffenheffing die huishoudens betalen moeten de kosten die de gemeente maakt voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval dekken. De afvalstoffenheffing mag maximaal kostendekkend zijn. De opbrengst van de afvalstoffenheffing hoeft niet toereikend te zijn: eventuele extra kosten voor de inzameling mogen ook vanuit andere geldstromen worden gedekt. Westerkwartier hanteert een tariefsysteem met een vast en een variabel deel.

Tabel 19 geeft een overzicht van de daadwerkelijke kosten- en opbrengsten voor het afvalbeheer in 2020 en het in 2020 gerealiseerde dekkingspercentage.

Tabel 19 Kostendekking afvalstoffenheffing

Berekening kostendekking afvalstoffenheffing	Totaal	Per Wha
Kosten taakveld(en), incl. (omslag)rente	EUR 10.205.677	EUR 389,72
Inkomsten taakveld(en), excl. heffingen	EUR 1.367.985	EUR 52,24
Netto kosten taakveld	EUR 8.837.692	EUR 337,48
Toe te rekenen kosten		
Overhead incl. (omslag)rente en BTW-compensatie	EUR 1.348.763	EUR 51,51
Totale kosten	EUR 10.186.455	EUR 388,99
Opbrengst heffingen	EUR 8.307.276	EUR 317,23
Dekkingspercentage	82%	

De belastingdruk door de afvalstoffenheffing bedraagt gemiddeld 318 euro per huishouden. Figuur 7 geeft deze waarde aan in landelijk perspectief.



Figuur 7 Gemiddelde afvalstoffenheffing per huishouden in 2020[1]

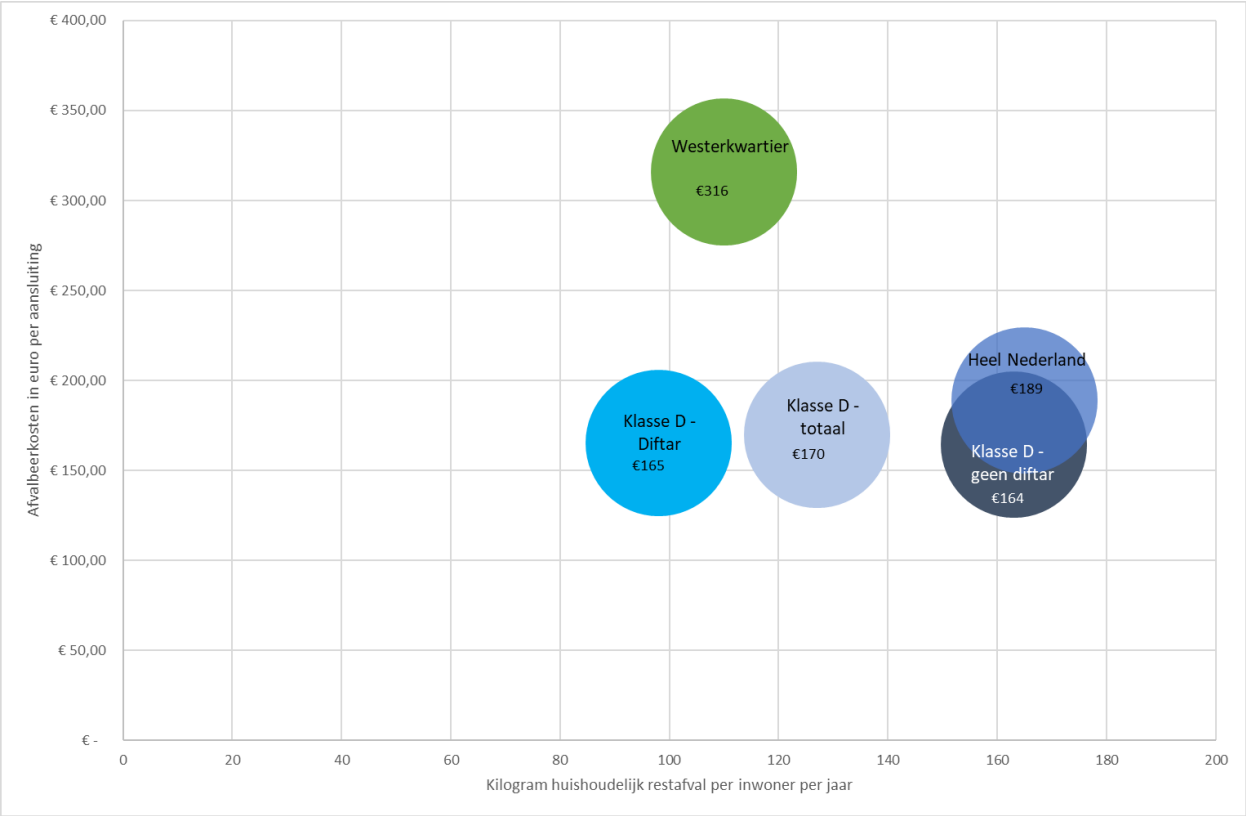
Figuur 8 Diftar-gemeenten in 2018

Figuur 8 laat zie dat de hoogte van de gemiddelde afvalstoffenheffing in Westerkwartier vergelijkbaar is met die van grote delen in de randstad. Dit zijn vaak gemeenten zonder diftar . Gemeente Westerkwartier heeft echter diftar en desondanks zijn de kosten hoog.

4.2.2 Vergelijking totale kosten Westerkwartier met benchmark

De Benchmark Huishoudelijk Afval voor 2019 geeft een beeld van 160 gemeenten die daar aan meedoen.[26] In de vergelijking in deze paragraaf worden kosten uit de benchmark voor 2019 zijn met 8% omdat ze vergeleken worden met de kosten in de gemeente Westerkwartier voor 2020. De 8% is de gemiddelde verhoging van de afvalstoffenheffingen in 2020.[27] Voor de daadwerkelijk kostenstijging in 2020 zijn nog geen kentallen beschikbaar. Figuur 9 geeft de kosteneffectiviteit aan voor klasse D gemeenten, alle Nederlandse gemeenten en de gemeente Westerkwartier op basis van de Benchmark Huishoudelijk Afval.

[26] *https://www.benchmarkafval.nl/media/1047/rapport-analyse-benchmark-afval-peiljaar-2019-def2.pdf*
[27] *https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/monitoring-cijfers/afvalcijfers/afvalcijfers/afvalstoffenheffing-2020/*



Figuur 9 Kosteneffectiviteit inzamelstrategieën t.b.v. restafvalreductie (peiljaar 2020)

Uit de figuur blijkt dat diftar het beste presteert: minste restafval tegen de laagste kosten. Tevens blijkt uit de figuur dat de kosten per aansluiting in Westerkwartier hoog zijn.

Landelijke benchmark kosten Afvalbeheer

Net als de milieuprestaties benchmarken we de kostenprestaties met de benchmark huishoudelijk afval klasse D voor peiljaar 2019 plus de indexatie van 8% voor 2020. Het dashboard geeft de prestaties weer van Westerkwartier ten opzichte van de benchmark.

De benchmark laat zien dat de totale afvalbeheerkosten in Westerkwartier in 2020 flink hoger zijn (+88%) dan de benchmark voor klasse D: 316 euro per Wha in Westerkwartier versus 170 euro per Wha in de benchmark voor gemeenten met een hoogbouwklasse D. Er kunnen vier belangrijke oorzaken worden aangewezen voor de hogere kosten:

- De verwerkingskosten voor restafval zijn relatief hoog als resultaat van een oud contract. Zodra de gemeente Westerkwartier op 1 januari 2022 ingetreden is bij Omrin zullen de kosten voor het restafval dalen.
- De milieuboer is zowel qua wekelijkse inzamelfrequentie als service lux in landelijk perspectief. Dit heeft een hoger prijskaartje. De gekozen invulling voor de milieuboer is bewust gemaakt door de gemeente Westerkwartier.
- De gemeente Westerkwartier vraagt een meer dan gemeente bijdrage aan SROI. SROI verhoogt direct de kosten door een lagere productiviteit en indirect omdat hierdoor potentiële inschrijvers afvallen. De belangrijkste oorzaak dat het perceel van de milieuboer maar één inschrijving had was de eis voor PSO 30+. Mede hierdoor zijn de kosten voor de milieuboer onevenredig hard gestegen. Deze keuze voor SROI is bewust gemaakt.

- De gemeente Westerkwartier bevindt zich niet centraal in Nederland waardoor minder concurrentie aanwezig in en een relatief groot deel van de potentiële inschrijvers ver van de reguliere standplaats moet werken. Dit is voor de gemeente Westerkwartier onvermijdelijk, maar verhoogt wel de kosten.

Tabel 20 Vergelijking kosten per woonhuisaansluiting

Kosten per woonhuisaansluiting in 2020	Westerkwartier[28]	Klasse D	Score
Totale afvalbeheerkosten	316	170	🔴
Milieustraten	20	17	🔴
Grote afvalstromen			
Inzamelkosten fijn restafval	31	18	🔴
Inzameling grof huishoudelijk afval	1	17	🟢
Inzamelkosten groente-, fruit- en tuinafval	41	16	🔴
Verwerkingskosten fijn restafval	36	28	🔴
Verwerking grof huishoudelijk afval	15	16	🟡
Verwerkingskosten groente-, fruit- en tuinafval	30	22	🔴
Afvalstromen milieuboer behalve keukenafval			
Oud papier en karton (OPK)	12	13	🟡
Plastic, metalen en drankenkartons (PMD)	44[29]	39	🔴
Verpakkingsglas	15	2	🔴
Textiel	12	-2	🔴
Elektrische en elektronische apparaten (EEA)	12	n.b.	n.b.
Frituurvet	12	n.b.	n.b.
Metalen[30]	12	0	🔴
Overige stromen			
Klein chemisch afval	5	n.b.	n.b.
Legenda: 🟢 **Meer dan 10% onder het klasse-gemiddelde** 🟡 **Gelijk aan klasse-gemiddelde (-10% tot +10%)** 🔴 **Meer dan 10% boven het klasse-gemiddelde**			

[28] *De kosten voor Westerkwartier zijn genomen uit 2020. Voor 2020 is de benchmark nog niet beschikbaar. De kosten uit de benchmark zijn daarom allemaal met 5% geïndexeerd.*
[29] *Dit kental voor de gemeente Westerkwartier betreft uitsluitend kunststof verpakkingen en drankenkartons, worden metalen verpakkingen niet via deze route ingezameld. Dit betekent dat de inzameling nog hoger zou uitpakken als metalen verpakkingen toegevoegd zouden worden aan de milieuzak en PMD ingezameld zou worden.*
[30] *In de meeste gemeente loopt huis aan huisinzameling van metalen via in de inzameling van grof afval en in belangrijke mate via private inzamelaars die het kosteloos inzamelen..*

Voor bijna alle ingezamelde afvalstromen zijn de kosten hoger dan het landelijk gemiddelde voor een gemiddelde hoogbouwklasse. Alleen de inzameling van grof huishoudelijk restafval en oud papier en karton zijn vergelijkbaar of zelfs goedkoper. Met name voor de kleine afvalstromen die via de milieuboer worden ingezameld is het verschil relatief groot. Metalen, textiel, glas, frituurvet en EEA worden in de meeste andere gemeenten met beperkte kosten of zelfs kosteloos ingezameld. Voor textiel, frituurvet en metalen is het zo dat deze kleine stromen een hoge waarde hebben waardoor in andere gemeenten spontaan bedrijfjes of verenigingen ze inzameling. Voor EEA en glas is sprake van een producentenverantwoordelijk die bijdraagt aan de kosten voor een kosteneffectief systeem.

In bovenstaande analyse zijn de kosten voor de milieuboer rekenkundig verdeeld over de 8 ingezamelde afvalstromen. Dit zou de oorzaak van de hoge kosten kunnen zijn voor de kleinere afvalstromen, maar het is niet zo dat de kosten voor de afvalstromen OPK en P(M)D lager uitvallen in de benchmark. Dit kan alleen betekenen dat het concept van de milieuboer inde gemeente Westerkwartier resulteert in hogere kosten voor de afvalinzameling in vergelijking met vergelijkbare gemeenten.

4.2.3 Meldingen

De gemeente Westerkwartier heeft een automatisch systeem dat melden en klachten registreert en laat opvolgen. Tabel 21 geeft de meldingen weer die in de periode van 12-02-2020 tot 13-04-2021 in 14 maanden tijd werden geregistreerd.

Tabel 21 Vastgelegde contacten in de periode 12-02-2020 - 13-04-2021

Onderwerp	Aantal contacten	Aandeel in %
Afvalcontainer	1664	28,3%
Afvalcontainer niet geleegd	725	12,3%
Milieupas	610	10,4%
Milieuzakken	545	9,3%
Milieuboer	335	5,7%
Milieustraten	318	5,4%
Asbest	312	5,3%
Zwerfafval*	210	3,6%
Afvalkalender	189	3,2%
Ondergrondse container	189	3,2%
Klachten Milieuboer	162	2,8%
Klein chemisch afval	160	2,7%
Grofvuil	140	2,4%
Takkenroute	140	2,4%
Huisvuilinzameling	100	1,7%
Kleding inzameling	37	0,6%
Oud papier	30	0,5%
Glasinzameling	8	0,1%
Totaal	5874	100%

Gemiddeld werden iets minder dan 14 meldingen per dag gedaan. Het grootste deel van de meldingen heeft betrekking op praktische zaken die niet goed gegaan zijn. Bijvoorbeeld een container die niet is geleegd. In zake de milieuboer zijn 162 klachten geregistreerd. Uit de interviews bleek dat het merendeel van de klachten het resultaat was van wijzigingen in de inzamelplanning.

4.2.4 Conclusies efficiëntie afvalbeleid

1 De kosten voor het afvalbeheer in Westerkwartier zijn met 316 euro per Wha hoog. Ook als dit vergeleken worden met dat voor gemeenten met een vergelijkbare hoogbouwklasse (170 euro per Wha). De volgende drie oorzaken zijn de belangrijkste oorzaken dat de afvalbeheerkosten per woningaansluiting hoog zijn:

- Het serviceniveau met wekelijkse huis-aan-huisinzameling van 8 brongescheiden afvalstromen is hoger dan in andere gemeenten. Wekelijkse inzameling van deze afvalstromen komt in andere gemeenten nauwelijks voor. Veel van de afvalstromen van de milieuboer kunnen alleen dan gebracht worden naar milieustraten of decentrale inzamelpunten;
- De drie inzamelcontracten voor respectievelijk gft-/restafval, milieuboer en de milieustraat in Grootegast resulteren in totaal in circa 25 sociale arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot arbeidsmarkt. Het inzamelcontract voor bronscheiding met behulp van de milieuboer draagt hier met de eis voor PSO 30+ goed aan bij. Deze SROI veroorzaakt echter zowel directe als indirect de hogere kosten voor deze diensten. Direct werkt het kostenverhogende omdat gemiddelde genomen sprake is van een lagere productiviteit en extra begeleiding noodzakelijk is. In feite wordt hier een stuk kosten uit het sociale domein gefinancierd via de afvalstoffenheffing. Indirect werkt de eis voor meer SROI kostenverhogend indien sprake is van meer dan 5% SROI omdat dan onvoldoende sprake is van een goed functionerende markt doordat onvoldoende bedrijven in de gemeente Westerkwartier dit kunnen leveren. Bij de aanbesteding van broninzameling via de milieuboer is dit risico duidelijk uitgekomen.
- Het verwerkingstarief voor restafval is relatief hoog en stamt uit een oud contract via ARCG. Vanaf 1 januari 2022 zal het verwerkingstarief voor restafval dalen. Dit betekent dat hierdoor de afvalbeheerkosten ongeveer 19 euro per Wha kunnen dalen (5%).

2 Westerkwartier scoort voor bijna alle financiële parameters minder goed dan de landelijke benchmark voor klasse D gemeenten. Het enige lichtpuntje is de inzameling van grof huishoudelijk afval die relatief goedkoop is.

3 De Gemeente Westerkwartier heeft een efficiënt systeem voor het registreren van meldingen en klachten.

4.3 Tevredenheid inwoners

In deze pararaaf worden de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende normen beantwoord:

Onderzoeksvraag	Norm
Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden (service) en goed geïnformeerd (communicatie)?	• De dienstverlening in Westerkwartier is hoogwaardig. • Er is goed inzicht in het aantal en type meldingen. • Bewoners zijn goed geïnformeerd (communicatie).
Hoe verhouden de afvalbeheer prestaties ten aanzien van landelijke benchmarks?	• Serviceprestaties (voor halen en brengen) in Westerkwartier zijn minimaal gelijkwaardig aan de benchmark.

Met betrekking tot de tevredenheid van de inwoners van Westerkwartier gaan we in op:

- Tevredenheid inwoners gemeente Westerkwartier;
- Tevredenheid inwoners Westerkwartier in vergelijking met benchmark;

- Afhandeling meldingen.

4.3.1 Onderzoeksaanpak tevredenheidsonderzoek

Om de bewonerstevredenheid te kunnen bepalen, is door Enigma Research in april van 2021 een bewonersenquête uitgezet naar het bewonerspanel van de gemeente Westerkwartier. De enquête was ook toegankelijk voor andere inwoners. In totaal hebben 1.323 inwoners de enquête ingevuld. Alle figuren uit paragraaf 4.3 komen uit de rapportage van Engima Research.

Tabel 22 karakteriseert de achtergrond van de deelnemers aan de enquête.

Tabel 22 Samenstelling steekproef

Steekproefverdeling						
Leeftijd	**n**	**%**		Voormalige gemeente	n	%
20-29 jaar	106	8%		Grootegast	216	16%
30-39 jaar	292	22%		Leek	484	37%
40-49 jaar	281	21%		Marum	218	16%
50-59 jaar	264	20%		Zuidhorn	361	27%
60-69 jaar	240	18%		Winsum	44	3%
70 jaar en ouder	140	11%			1323	
Totaal	1323					
Opleiding	n	%				
Laag	165	12%				
Middel	470	36%				
Hoog	688	52%				
Totaal	1323					

Tabel 22 laat zien dat de steekproef voor het tevredenheidsonderzoek redelijk goed verspreid was over de leeftijden en deelgemeenten. Bij het opleidingsniveau lijken hoger opgeleiden oververtegenwoordigd.

De volgende subparagrafen zijn gebaseerd op de resultaten van dat onderzoek.

4.3.2 Tevredenheid inwoners gemeente Westerkwartier

Algemene tevredenheid

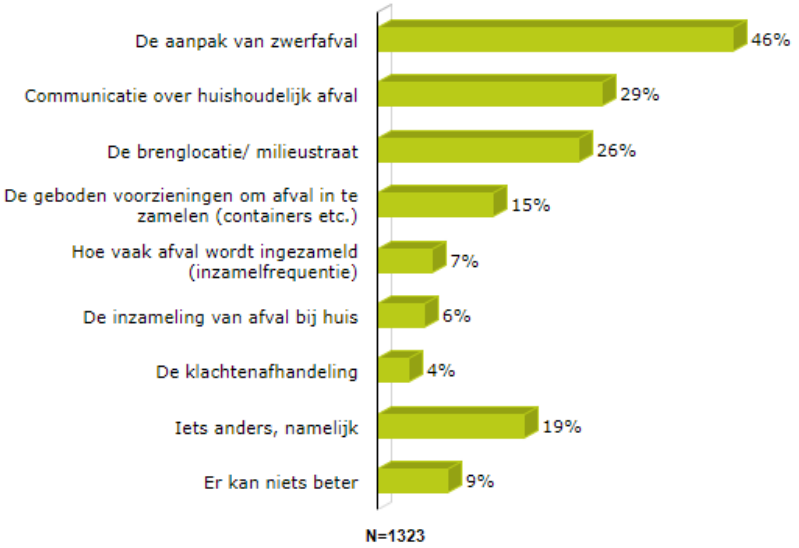
De afvalinzameling in de gemeente Westerkwartier wordt in zijn geheel als goed beoordeeld. Meer dan de helft van de inwoners geeft een rapportcijfer van een 8 of hoger. Gemiddeld komt de beoordeling uit op een 7,4. De huis-aan-huis ophaaldienst (milieuboer) wordt met een 7,6 zelfs nog iets hoger beoordeeld. De brenglocaties (milieustraten) en ophaalroutes krijgen gemiddeld een 7,1.

Figuur 10 geeft aan welke aspecten van het afvalbeheer door de gemeente goed worden uitgevoerd.

Figuur 10 Dit ging volgens de inwoner in Westerkwartier goed

Het grootste deel van de inwoners ervaart dat de inzameling aan huis goed wordt uitgevoerd en dat ook de gewenste frequentie wordt gehanteerd. Slechts 2% van de geënquêteerden vindt dat niet goed gaat.

Figuur 11 geeft aan welke aspecten van het afvalbeheer door de gemeente beter kunnen worden uitgevoerd.

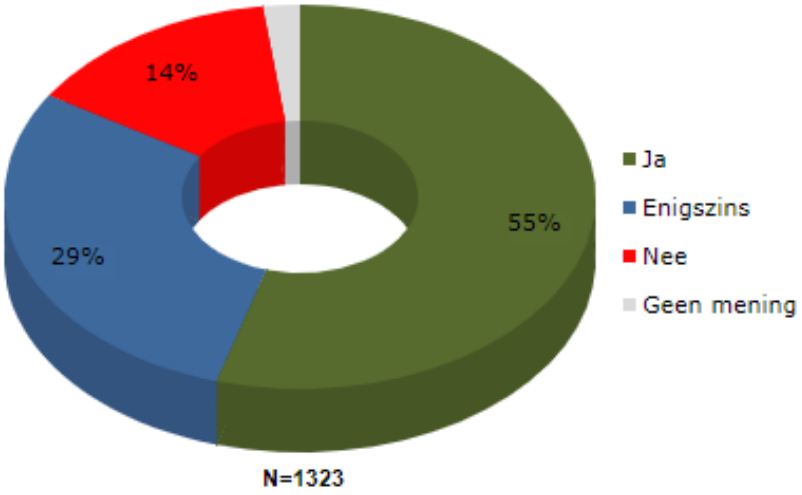


Figuur 11 Dit kan volgens de inwoner in Westerkwartier beter

Er springen 3 onderwerpen uit. Zwerfafval en communicatie zijn twee onderwerpen die ook bij andere gemeenten regelmatig terugkomen als punt voor verbetering.

Tevredenheid gedifferentieerde afvalverwerkingstarieven (diftar)

Figuur 12 geeft de tevredenheid van de inwoners van Westerkwartier weer voor het gebruik van diftar waarbij voor restafval betaald moet worden.

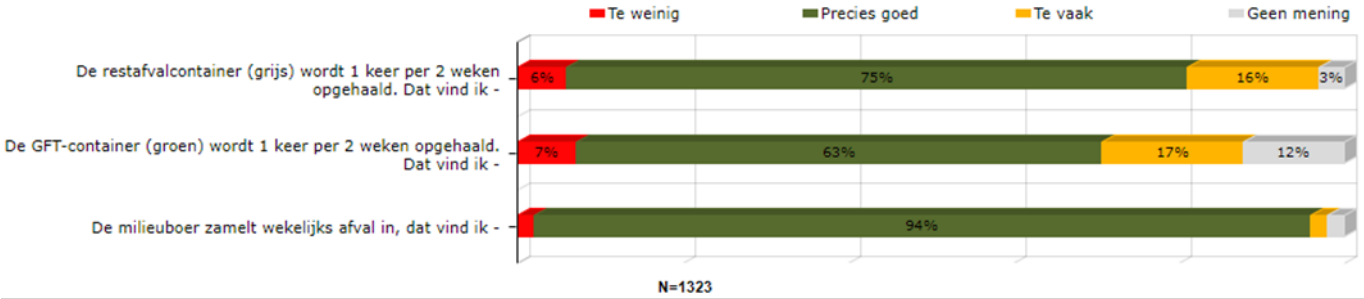


Figuur 12 Tevreden over diftar-systeem

In totaal is 83% van de inwoners van Westerkwartier (enigszins) tevreden over diftar. Een klein deel (14%) van de inwoners is ontevreden over diftar.

Tevredenheid inwoners over de inzamelfrequenties

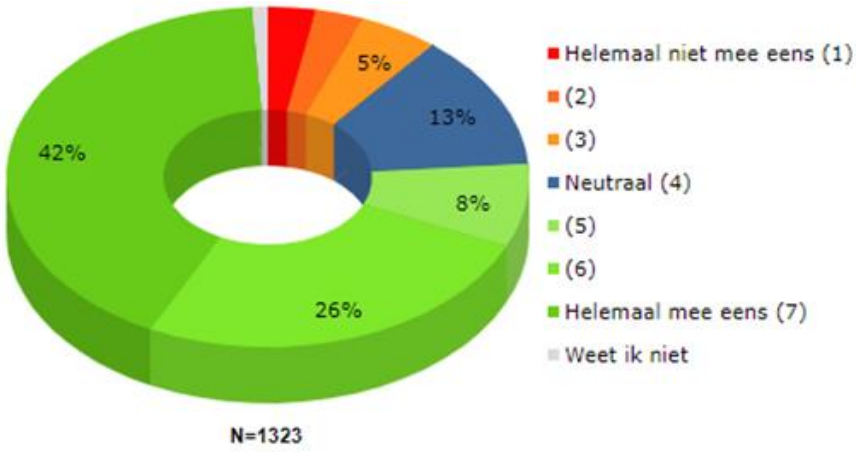
Figuur 13 laat zien dat de inwoner over het algemeen tevreden is over de inzamelfrequenties. Met name voor het inzamelsysteem met de milieuboer wordt de wekelijks frequentie als positief ervaren. Dat is ook niet zo vreemd, zeker als je het in landelijk perspectief beschouwd waar veel van deze afvalstromen elders in het land slechts maandelijks worden ingezameld (papier/karton) of naar een milieustraat of verzamelcontainer (bij een supermarkt) moeten worden gebracht.



Figuur 13 Tevredenheid inzamelfrequenties

Tevredenheid inwoners over inzamelingsysteem

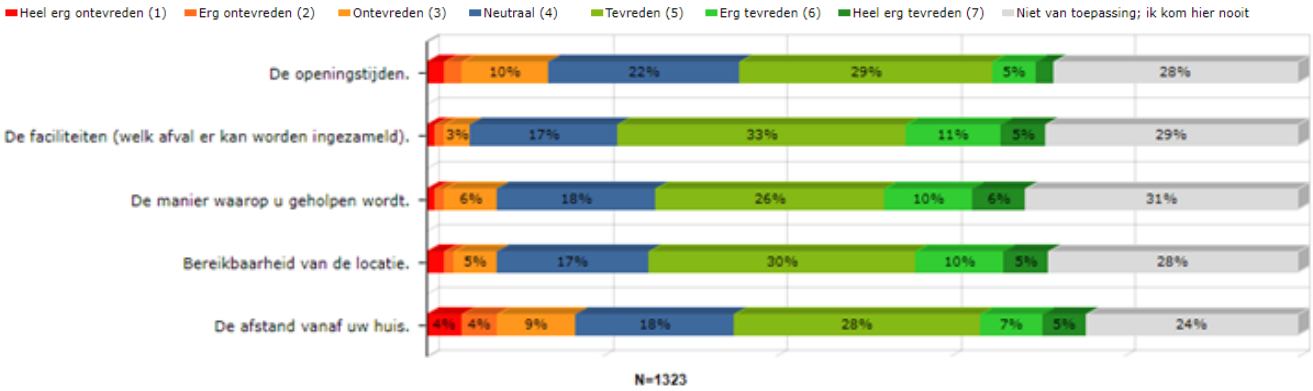
Figuur 14 geeft weer in hoeverre inwoners in Westerkwartier van mening zijn dat ze voldoende voorzieningen en mogelijkheden hebben om hun afval gescheiden aan te bieden. Hieruit blijkt dat een overgrote meerderheid van de inwoners van Westerkwartier tevreden is over de geboden voorzieningen.



Figuur 14 Inzamelvoorzieningen voor inwoners zijn voldoende

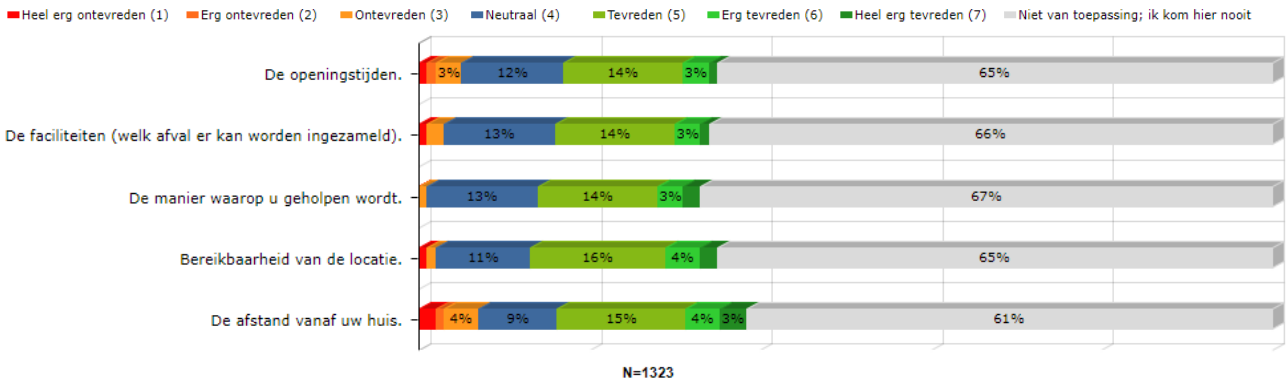
Tevredenheid milieustraten

In totaal is 26% van inwoners van mening dat de milieustraat beter kan, waar 26% van de inwoners vonden dat de milieustraten goed is. Deze ontevredenheid kan worden meegenomen bij de geplande renovatie/aanpassingen aan de milieustraat in Grootegast. Figuur 15 laat zien dat voor de milieustraat Tweemat de meeste onvrede bij de bereikbaarheid en openingstijden liggen.



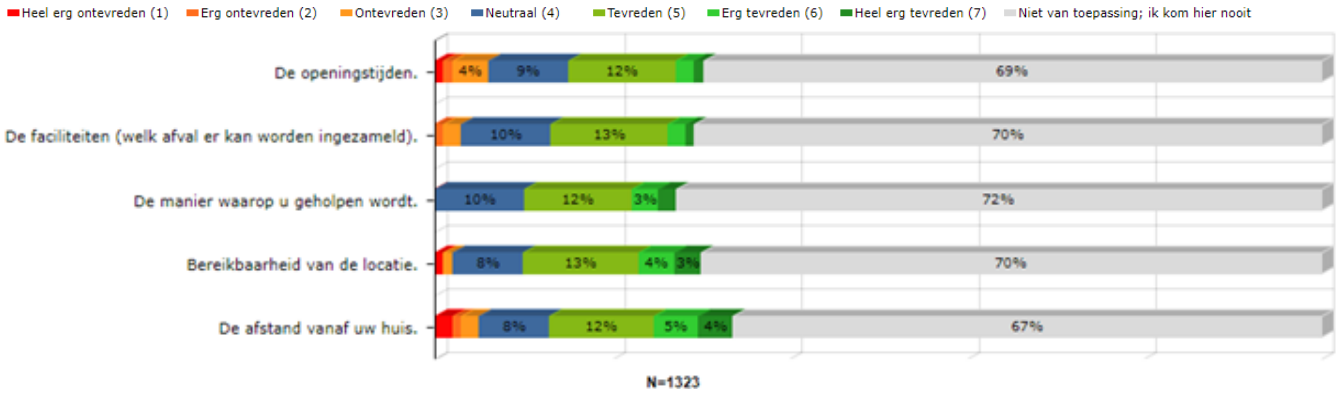
Figuur 15 Tevredenheid milieustraat Tweemat in Grootegast

Figuur 16 laat zien dat voor de brenglocatie voor groenafval Vagroen geen grote verschillen zijn qua onvrede, maar dat dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat 2/3 van de inwoners geen mening heeft over deze brenglocatie.



Figuur 16 Tevredenheid locatie Vagroen Top Gaarkeuken

Figuur 17 laat zien dat voor het KCA-depot in Noordhoorn geen grote verschillen zijn qua onvrede, maar dat dit grotendeels wordt veroorzaakt doordat 2/3 van de inwoners geen mening heeft over deze brenglocatie.



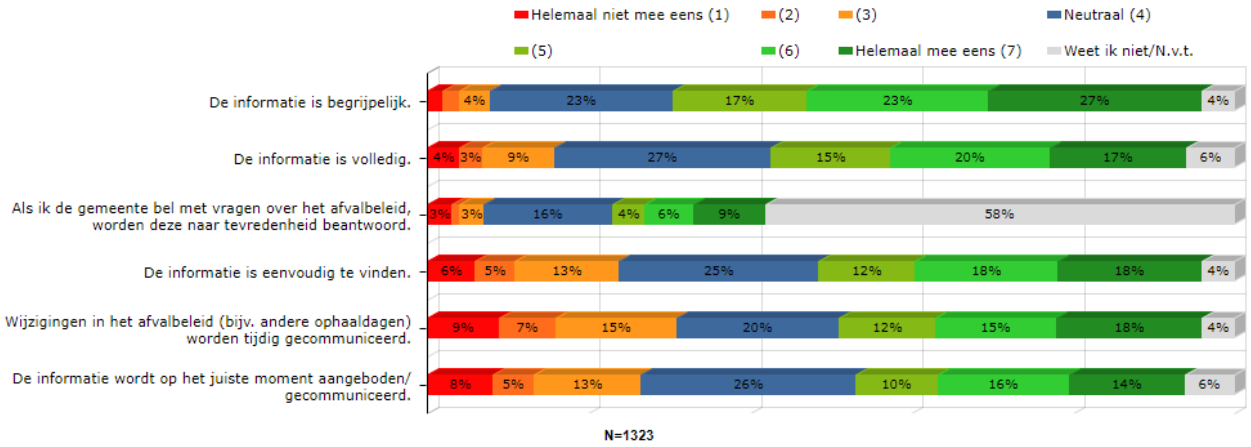
Figuur 17 Tevreden KCA-depot in Noordhoorn

Zwerfafval

De aanpak van zwerfafval is volgens 46% van de inwoners voor verbetering vatbaar en slechts 5% van de inwoners vindt dat de gemeente dit goed oppakt. De paradox is dat diezelfde inwoners het zwerfaval veroorzaken. Ondanks een actief beleid op zwerfafval met inwonerparticipatie keert dit het beeld bij veel inwoners niet.

Communicatie

In totaal is 29% van inwoners van mening dat de communicatie beter kan waar 26% van de inwoners vonden dat de communicatie goed is. Figuur 18 geeft weer wat de tevredenheid is van de inwoners voor de verschillende onderdelen van communicatie.

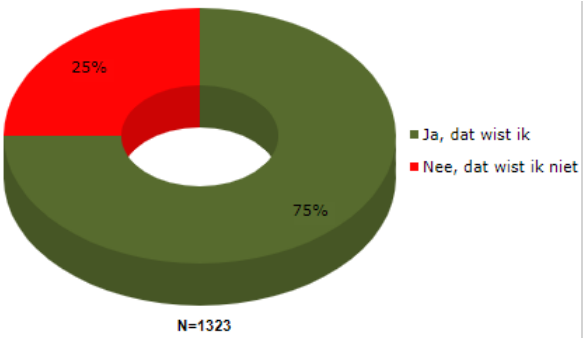


Figuur 18 Tevredenheid communicatie

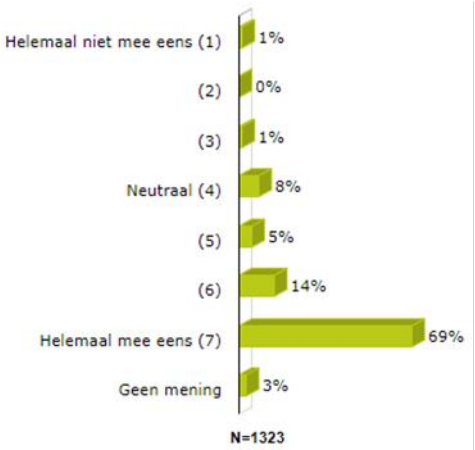
De rode draad bij ontevredenheid is dat inwoners gezochte informatie niet kunnen vinden of niet tijdig op de hoogte zijn van wijzigingen. Omdat een groot deel van de inwoners dit niet ervaart kan dit betekenen dat de gebruikte communicatiemiddelen niet iedereen bereiken of de aankondigingen te complex zijn, maar het kan natuurlijk ook zijn dat een klein deel van de inwoners pas in actie komt op het moment dat ze met een wijziging geconfronteerd worden.

Draagvlak inzet werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt

De gemeente Westerkwartier heeft ervoor gekozen een deel van het sociale beleid via afvalbeheer te organiseren. Voor de inzameling met de milieuboer, de inzameling van gft- en restafval en de milieustraat in Grootegast wordt aan opdrachtnemer het gebruik van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt voorgeschreven. Figuur 19 laat zien in hoeverre inwoners bekend zijn met deze inzet. Figuur 20 laat zien in 88% positief staat tegen het voorschrijven van het gebruik van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het afvalbeheer.



Figuur 19 Bekendheid met inzet werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt



Figuur 20 Draagvlak inzet werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt

Conclusies tevredenheid inwoners:

1 Bewoners zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening op afvalbeheer. Meer dan de helft van de inwoners geeft een rapportcijfer van een 8 of hoger. Gemiddeld komt de beoordeling uit op een 7,4.

2 In totaal is 83% van de inwoners (enigszins) tevreden over diftar.

3 De huis-aan-huis ophaaldienst (milieuboer) wordt met een 7,6 zelfs nog iets hoger beoordeeld.

4 De brenglocaties (milieustraten) en ophaalroutes krijgen gemiddeld een 7,1.

5 Van de inwoners staat 88% positief tegen het voorschrijven van het gebruik van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het afvalbeheer, maar onduidelijk is of ze hiervoor ook financieel willen bijdragen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De conclusies bestaan uit een samenvattende toetsing aan het normenkader voor het afvalbeheer en de kernbevindingen.

Tabel 23, Tabel 24 en Tabel 25 toetsen de onderzoeksvragen voor het normenkader. Hiermee worden de belangrijkste aspecten uit het rekenkameronderzoek getoetst.

Tabel 23 Toetsing normenkader van onderzoeksvragen: Beleid en governance

Onderzoeksvraag	Normkader	Situatie in gemeente Westerkwartier
	Beleid en governance	
1. Welk beleid heeft Westerkwartier geformuleerd ten aanzien van afvalbeheer en hoe verhoudt het beleid zich tot de landelijke doelstellingen en beleidsinspanningen van andere gemeenten (benchmark)?	Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen	Behalve de landelijker VANG-doelstellingen ontbreken deze omdat het afvalbeleidsplan nog opgesteld moet worden.
	Doelen hebben indicatoren die worden gemonitord	Behalve de landelijker VANG-doelstellingen ontbreken deze omdat het afvalbeleidsplan nog opgesteld moet worden.
	Het beleid is in lijn met landelijke VANG-doelstellingen	Ja
	Beleidsinspanningen zijn in lijn met andere gemeenten.	Ja
2. Welke sturingswensen heeft de raad met betrekking tot het afvalbeheer? Hoe wordt daar invulling aan gegeven en wat heeft dat opgeleverd?	De raad krijgt sturingsinformatie op basis van de doelstellingen.	Ja
	Sturingswensen van de raad zijn duidelijk in beeld.	Ja
	Er wordt invulling gegeven aan de wensen van de raad.	Ja
3. Wat zijn de (toekomstige) beleidskeuzes waarop en wanneer de raad kan sturen? Zijn deze voldoende in beeld bij de gemeente en inzamelaar? Via welke indicatoren kan/wordt de raad geïnformeerd over de gerealiseerde resultaten van het beleid?	Toekomstige beleidskeuzes zijn in beeld.	Ja
	De raad is geïnformeerd over toekomstige beleidskeuzes.	Ja
	De raad wordt geïnformeerd over voortgang op beleidsdoelen via gemonitorde indicatoren.	Ja

Tabel 24 Toetsing normenkader van onderzoeksvragen: Aanbestedingsproces afvalinzameling

Onderzoeksvraag	Normkader	Situatie in gemeente Westerkwartier
	Aanbestedingsproces afvalinzameling	
4. Zijn de wensen en eisen met betrekking tot de gewenste dienstverlening vooraf goed in beeld gebracht? En is ook getoetst of deze realistisch/uitvoerbaar zijn (bijv. via een marktconsultatie)?	Er is een programma van eisen en wensen (bijv. een nota van uitgangspunten).	Ja
	Eisen en wensen zijn getoetst bij marktpartijen	Ja, er is een marktconsultatie gehouden en de resultaten zijn gedeeld met het college.
5. Zijn de aanbestedingsdocumenten “professioneel” opgesteld? Of met andere woorden: begeleid door experts en inspelend op ontwikkelingen in het vakgebied?	De aanbestedingsprocedure is begeleid door interne of externe experts.	Ja, er is gebruik van aanbestedingsexperts werkzaam voor de gemeente Westerkwartier.
	Binnen de aanbestedingsprocedure is ingespeeld op (markt)ontwikkelingen in huishoudelijk afvalbeheer.	Ja
6. Heeft de aanbesteding geleid tot de gewenste uitkomst? Waar zitten (eventueel) de grootste afwijkingen in relatie tot de eisen/wensen? Wat heeft de gemeente gedaan om die afwijking te minimaliseren?	De aanbesteding heeft geleid tot marktconforme inschrijvingen (qua prijs/kwaliteit).	Voor perceel 1 was sprake van een marktconforme inschrijving Voor perceel 2 was sprake van geen marktconforme inschrijving
	De gemeente heeft adequaat ingespeeld op potentiële afwijkingen (bijv. via de nota van inlichtingen of aanvullende procedures).	Na de aanvankelijk beslissing om ondanks de geïdentificeerde risico’s PSO 30+ te eisen en de resulterende mislukte aanbesteding voor perceel 2 heeft de gemeente adequaat de procedures gebruikt om de schade te beperken.

Tabel 25 Toetsing normenkader van onderzoeksvragen: Gerealiseerde prestaties

Onderzoeksvraag	Normkader	Situatie in gemeente Westerkwartier
	Gerealiseerde prestaties	
7. Leidt het huidige afvalbeheer (met diftar) in Westerkwartier tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu, service en social return?	Maximaal 100 kg/inw restafval is haalbaar.	In 2020 was dit gestabiliseerd tot circa 124 kg/inwoner.
	Minimaal 75% afvalscheiding is haalbaar.	In 2020 was dit enigszins teruggelopen van eerdere jaren tot circa 70%.
	Minimaal 5% social return.	De inzameling van gft-afval voldoet aan 5% SROI, de broninzameling aan 30% SROI. Bij de milieustraat is spraak van 2 arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar dit is formeel niet geregeld.
8. Is de huidige afvalinzameling doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?	De kosten van het afvalbeheer in Westerkwartier is marktconform in vergelijking met de benchmark.	Nee, de kosten zijn circa 70% hoger dan in vergelijkbare gemeenten.
	De kosten voor de verschillende taken zijn ieder marktconform in vergelijking met de benchmark.	Nee, de kosten zijn van vrijwel alle taken zijn hoger dan in vergelijkbare gemeenten.
9. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn inwoners daarover tevreden (service) en goed geïnformeerd (communicatie)?	De dienstverlening in Westerkwartier is hoogwaardig.	Ja, de dienstverlening in Westerkwartier is hoogwaardiger dan in de meeste andere gemeenten.
	Er is goed inzicht in het aantal en type meldingen.	De Gemeente Westerkwartier heeft een efficiënt systeem voor het registreren van meldingen en klachten.
	Inwoners zijn goed geïnformeerd (communicatie).	Ja, uit het tevredenheidsonderzoek blijkt dat de meeste inwoners tevreden zijn over de communicatie. Toch is zoals altijd met communicatie ruimte voor verbetering.
10. Hoe verhouden de prestaties op het gebied van afvalbeheer (kosten, milieu en service) zich ten aanzien van landelijke benchmarks? En meer specifiek: zijn de inzamel- en verwerkingstarieven marktconform?	Milieuprestaties van Westerkwartier zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde hoogbouwheidsklasse.	Zowel het percentage aan de bron gescheiden afvalstoffen als het tonnage restafval scoort minder goed dan in vergelijkbare gemeenten. Hierbij kan als kanttekening worden geplaatst dat bij Westerkwartier nauwelijks sprake is van afkeur. Een deel van de gemeenten waar relatief veel wordt gescheiden kampt met kwaliteitsproblemen voor gft-afval, P(M)D-afval en oud papier en karton. Het is beter iets minder goed te scoren op het percentage bronscheiding, maar met een betere kwaliteit.
	De totale kosten per woonhuisaansluiting (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde (of lager).	De kosten voor de afvalstoffenheffing zijn hoger dan in de meeste andere gemeenten. Met name in vergelijking van andere gemeenten van buiten de randstad zijn de kosten hoger.
	Serviceprestaties (voor halen en brengen) in Westerkwartier zijn minimaal gelijkwaardig aan de benchmark.	De serviceprestaties voor de frequentie van huis-aan-huisinzameling van brongescheiden afvalstromen is beter dan in de meeste andere gemeenten. Voor gft-afval, restafval en de milieustraat is dit vergelijkbaar.