

ONDERZOEKSOPZET AFVALBELEID

Onderzoek naar het gemeentelijk afvalbeleid
17 oktober 2017 RIS 298145

INHOUDSOPGAVE

1 Aanleiding	3
2 Beleid, regelgeving en organisatie	4
2.1 Hoe ziet het gemeentelijk beleid er uit?	4
2.2 Welke wet- en regelgeving is van toepassing?	9
2.3 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?	11
3 Relevantie	13
3.1 Financieel belang	13
3.2 Maatschappelijk belang	15
3.3 Politiek / Bestuurlijk belang	15
4 Toegevoegde waarde	16
5 Doel en Vraagstelling, onderzoeksvragen	17
5.1 Doelstelling	17
5.2 Vraagstelling	17
6 Afbakening	18
7 Aanpak	18
8 Planning en organisatie	20
8.1 Betrokken partijen	20
Bijlage Normenkader	21

1 AANLEIDING

De aanleiding voor een onderzoek naar het gemeentelijk afvalbeleid vindt zijn oorsprong in het rekenkameronderzoek 'Moeite met afstand'. In dit onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag, heeft de rekenkamer in de gevalstudies o.a. onderzoek gedaan naar de sturing door de gemeente op de verbonden partij Haagse Milieu Service NV (HMS). Deze verbonden partij is (o.a.) verantwoordelijk voor de inzameling, de overslag en het transport van afval(stromen) binnen Den Haag.¹ Een belangrijke vraag die bij het onderzoek aan de orde was, is in hoeverre de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen realiseert.

Een belangrijk doel van HMS is en was een bijdrage te leveren aan een structurele kostenreductie van de afvalstoffenverwijdering door een efficiënte wijze van inzamelen, waarmee de afvalstoffenheffing op een lager niveau kan worden gebracht en gehouden. Hierover is in het onderzoek destijds de volgende bevinding opgenomen: *"Het motief (kostenreductie) van de gemeente voor deelname in HMS wordt in de begrotings- en verantwoordingscyclus beperkt gemotiveerd en niet gekwantificeerd"*.² Ook is destijds geconstateerd dat de bijdrage die HMS levert aan het zo laag mogelijk houden van de afvalstoffenheffing niet eenvoudig is op te maken uit de gegevens zoals die zijn opgenomen in de P&C cyclus.³

Door middel van de uitvoering van de reinigingstaak draagt HMS bij aan de realisatie van het inhoudelijk beleidsdoel van de gemeente zoals vastgelegd in de inzameldoelen van het Huishoudelijk Afval Plan (HAP). Over de doelrealisatie door HMS is in het onderzoek destijds de volgende bevinding opgenomen: *"HMS rapporteert frequent en helder over de mate van (inhoudelijke) doelrealisatie, dit is in lijn met de door de gemeente gestelde doelen. Het college rapporteert hierover zeer beperkt richting de raad. Uit de informatie van HMS blijkt dat de gestelde gemeentelijke inzameldoelen vooralsnog niet worden gerealiseerd."*⁴

Het voerde destijds voor de rekenkamer te ver om in een onderzoek naar verbonden partijen deze casus voor de raad verder uit te diepen en te verbreden. Immers HMS vormt slechts een – zij het niet onbelangrijk – onderdeel van het gemeentelijk afvalstoffenbeleid. De bevindingen uit het rekenkameronderzoek 'Moeite met afstand' in combinatie met het feit dat (de resultaten van) het afvalbeleid frequent in de aandacht van de raad staan⁵, zijn voor de rekenkamer aanleiding om een onderzoek uit te gaan voeren naar het afvalbeleid van de gemeente.

¹ Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 11, januari 2016, (RIS 289196)

² Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 19, januari 2016, (RIS 289196)

³ Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 29, januari 2016, (RIS 289196)

⁴ Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 22, januari 2016, (RIS 289196)

⁵ Voorbeelden van schriftelijke vragen en moties zijn o.a. RIS 297695, RIS 297442, RIS 286458, RIS 295423, RIS 295563, RIS 29453, RIS 290349, RIS 290339, RIS 288107, RIS 290351 en RIS 290340.

2 BELEID, REGELGEVING EN ORGANISATIE

2.1 Hoe ziet het gemeentelijk beleid er uit?

Het Haags afvalbeleid is vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten. Het meest omvattende kader is het Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020 (HAP). Maar ook het uitvoeringsplan 'Een schone stad 2015-2020' en 'Den Haag Duurzaam Agenda 2015-2020' geven richting aan het afvalbeleid. Naast deze gemeentelijke beleidskaders is Den Haag ook gehouden aan het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP2). In de programmabegroting 2018-2021 zijn binnen het Programma Ontwikkeling Buitenruimte de volgende doelen opgenomen:⁶

Prestatie-indicator	Nulmeting	Begroting			
		2017	2018	2019	2020
Percentage gescheiden afval	31%	32%	33%	34%	35%
Aantal kg restafval per inwoner	282	278	274	270	266
Tevredenheid burger ophaalservice	7,6	7,7	7,8	7,9	7,9
Kwaliteit schoon	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0

Tabel 1: Doelen Programma Ontwikkeling Buitenruimte

Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020

Het HAP geeft invulling aan de uitvoering en ambities ten aanzien van de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval. Doel is om de verschillende soorten afval goed van elkaar te scheiden zodat in 2020 een afvalscheiding (grof en fijn gecombineerd) wordt gerealiseerd van 35%.⁷ Daarnaast is in het HAP aangegeven dat de ambitie hier niet stopt. In 2018 wordt een tussenbalans opgesteld om te bepalen of de gemeente op koers ligt en om te bepalen met welke maatregelen het scheidingspercentage in 2020 kan worden verhoogd tot 40%.⁸ Het afvalbeheer is gebaseerd op vier uitgangspunten:

1. Afvalbeheer moet bijdragen aan een schone stad;

⁶ Programmabegroting 2018-2021, p. 97 (RIS 297813); Programmabegroting 2017-2020, p. 104, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁷ Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629)

⁸ Nascheiding door AVR, 29 augustus 2017 (RIS 297708)

2. Het serviceniveau voor de burger moet, zowel wat betreft infrastructuur als beleving/waardering, zo optimaal mogelijk zijn;
3. Er wordt gestreefd naar zo hoog mogelijk milieurendement door middel van scheiding en hergebruik, uitgedrukt in 'vermeden CO2-uitstoot';
4. De kosten van afvalbeheer moeten zo laag mogelijk zijn.⁹

In het HAP 2016 – 2020 zijn vijf maatregelpakketten opgenomen om het duurzaam afvalbeheer in Den Haag te realiseren: 1) nieuwe inzamelmethoden, 2) uitbreiden van bestaande inzamelvoorzieningen, 3) samen werken aan afvalscheiding, 4) testen en toepassen van innovaties en 5) verbetering scheiding grof huishoudelijk afval en uitbreiden en verbeteren afvalbrengstations.¹⁰ In het vierde kwartaal van 2017 wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van deze maatregelen.¹¹

Het startpunt voor het HAP 2016-2020, zijn de resultaten uit het HAP 2012-2015. Het college geeft aan dat in deze periode ongeveer 5% meer afval gescheiden is ingezameld en dat de totale hoeveelheid afval is afgenomen. In peiljaar 2014 werd ongeveer 15% van het totale fijn huishoudelijk afval gescheiden. Met de daarbij opgetelde ruim 75% gescheiden grof huishoudelijk afval komt het totale scheidingspercentage in Den Haag op 31%.¹² In onderstaande tabel zijn de inzamelresultaten in kilogram per inwoner over 2010 en 2014 te vinden afgezet tegen de doelstellingen uit het HAP 2012-2015.¹³

	Resultaat 2010	Resultaat 2014	Doel HAP 12-15
GFT ¹⁴	11	12	15
Papier	20	21	30
Glas	15	14	17
Textiel	1,4	2,1	2
Kunststof	0,6	1,5	2,4
KCA ¹⁵	0,6	0,54	0,6
AEEA ¹⁶	1,6 in restafval	2,3 in restafval	1,2 in restafval ¹⁷

Tabel 2: inzamelresultaat 2010-2014 en doelen 2015

⁹ Raadsbesluit Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2017, rv 156 (RIS28829)

¹⁰ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, hfst. 4, november 2015 (RIS 288629)

¹¹ Nascheiding door AVR, 29 augustus 2017 (RIS 297708)

¹² Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629)

¹³ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.13, november 2015 (RIS 288629)

¹⁴ Groente, Fruit en Tuinafval

¹⁵ Klein Chemisch Afval

¹⁶ Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur

¹⁷ Gemeten door sorteeraanlyse

Uitvoeringsplan 'Een schone stad 2015-2020'

Voor wat betreft het beleid voor het verwijderen van afval uit de buitenruimte kent de gemeente Den Haag het uitvoeringsplan 'Een schone stad 2015-2020'.¹⁸ Dit is een vervolg op het uitvoeringsplan 'Operatie Schoon'.¹⁹ Waar bij dit laatste plan de focus lag op het schoner maken van de buitenruimte (van een 7,5 naar een 8²⁰) kent het huidige uitvoeringsplan met name de ambitie om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven (een 8 als reguliere taak). In 2016 is dit niveau niet gehaald en scoorde de gemeenten een 7,7.²¹ Maatregelen die in het plan staan zijn onder meer het werken met integrale en flexibele buurtserviceteams die de buitenruimte schoonhouden, het zorgen voor betrokkenheid van bewoners, ondernemers en bezoekers, effectief handhaven en verzorgen van een adequaat voorzieningenniveau (o.a. afvalbakken, ORAC's, hondenpoepbakken). Ook wordt kort ingegaan op de relatie met afvalinzameling en de gevolgen daarvan voor het schoonhouden van de buitenruimte. *"Het taakveld schoon staat zeer nauw in verbinding met het taakveld huishoudelijke afvalinzameling. De manier waarop de afvalinzameling georganiseerd en uitgevoerd wordt, heeft sterke invloed op de werkzaamheden voor een schone stad. Een voorbeeld is de overgang naar het inzamelen van huisvuil via ondergrondse restafvalcontainers (ORAC's). (...) Dit zorgt voor beduidend minder zwerfvuil op straat. De keerzijde van ORAC's is dat bewoners ook afval naast de containers zetten, de zogenaamde bijplaatsingen. Het Haagse Veegbedrijf moet (daarom red.) op een andere manier aan de slag."*²²

Den Haag Duurzaam Agenda 2015-2020

Het college geeft aan dat de Den Haag Duurzaam Agenda 2015-2020 het document is dat het coalitieakkoord en de doelstelling om in 2040 een klimaatneutrale stad te zijn, verbindt met de breedte van de gemeentelijke werkzaamheden op het vlak van duurzaamheid en klimaat. Voor het afvalbeleid betekent dit dat er raakvlakken zijn met de ambitie om een circulaire economie te realiseren waarin afval niet of nauwelijks bestaat. Producten worden zoveel als mogelijk hergebruikt, onderdelen ervan worden gebruikt in andere producten, of de delen daarvan worden weer gebruikt als grondstof.²³ Hieruit vloeit voort dat de doelen voor wat betreft de afvalscheiding/vermindering ook moeten worden vertaald in (vermeden) CO2-uitstoot.

¹⁸ Uitvoeringsplan 'Een schone stad 2015-2020', 31 augustus 2015 (RIS 285286)

¹⁹ Uitvoeringsprogramma 'Operatie Schoon', 16 december 2011 (RIS 182048a)

²⁰ *Cijfers op basis van inwonersonderzoek aan de hand van CROW systematiek*

²¹ *Voortgang Een schone stad 2016*, 21 maart 2017 (RIS 296550).

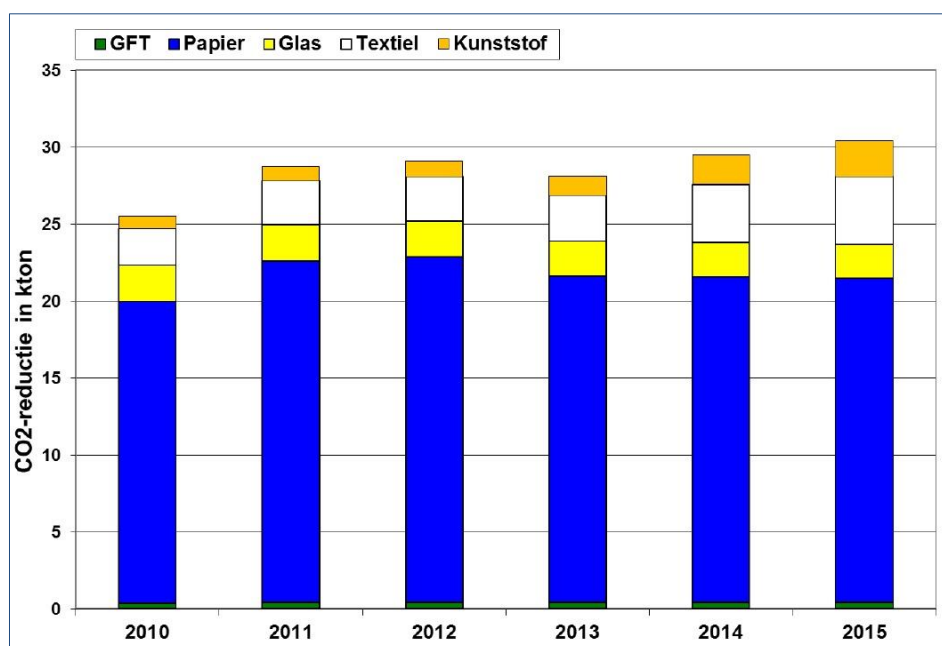
²² *Uitvoeringsplan 'Een schone stad 2015-2020'*, p.5, hfst. 3 en 4, 31 augustus 2015 (RIS 285286)

²³ *Den Haag Duurzaam Agenda 2015-2020*, p. 5-6, 10 juli 2015 (RIS 283893); *Circulaire Economie*, 19 mei 2016 (RIS 294168); *Stand van zaken Circulaire Economie in Den Haag*, 6 juni 2017 (RIS297133).

De meest recente gegevens hierover zijn de volgende:

	1990 (Basisjaar)	2017	2018	2019	2020
Sector					
Wonen		766	756	745	735
Werken		675	666	656	647
Mobiliteit		292	288	284	280
Afval		91	90	89	87
Totaal	2499	1824	1799	1774	1749
% CO2 reductie tov 1990	0%	27%	28%	29%	30%

Tabel 3: Begroting 2017-2020 CO₂-uitstoot Den Haag in kton²⁴



Figuur 1: CO₂ besparing gescheiden afvalinzameling Den Haag 2010-2015.²⁵

Landelijk Afvalbeheerplan

Naast de gemeentelijke beleidsmatige uitwerking is Den Haag ook gehouden aan de het Landelijk afvalbeheerplan (LAP). Het is een verplichting voor landen om een LAP op te stellen volgens diverse internationale richtlijnen en de Wet milieubeheer. In het LAP wordt het algemene afvalbeheerbeleid aangegeven, met in een bijlage een uitwerking van dat beleid voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen.

²⁴ Aanvullende informatie topindicator klimaat, 2 november 2016 (RIS 295390)

²⁵ Uitwerking en uitvoering Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 21 juni 2016 (RIS 294547)

Het huidige LAP is eind 2014 geüpdatet en is na het eerste LAP 2002-2009, de tweede editie met een geldigheid tot en met 2015 en een doorkijk naar 2021. Op dit moment wordt er gewerkt aan een derde LAP.²⁶

Het uitgangspunt in het landelijk beleid is bronscheiding. Voor de afvalscheiding aan de bron voor consumenten en bedrijven gelden verschillende uitgangspunten en voorwaarden. Zo moet scheiding aan de bron minder milieudruk opleveren dan wanneer geen bronscheiding had plaatsgevonden, en kan van bronscheiding worden afgezien wanneer nascheiding gelijke of lagere milieudruk oplevert. Er blijft in het LAP ruimte over voor provincies en gemeenten om binnen de landelijke kaders en doelstellingen een eigen invulling te geven aan afvalscheiding aan de bron. Daarmee hebben gemeenten bijvoorbeeld de mogelijkheid om delen van hun grondgebied uit te zonderen van de gescheiden inzameling van specifieke afvalstromen.²⁷

Een belangrijk onderdeel van dit LAP is het ketengericht afvalbeleid. Het afvalbeleid was veelal gericht op de eindfase van materiaalketens, namelijk het afvalstadium. Omdat tegen de grens werd aangelopen van de mogelijkheden om met het sectorale afvalbeleid een verdere vermindering van de milieudruk door afvalbeheer te bereiken, is het uitgangspunt een duurzaam en zuinig materiaalgebruik te realiseren door te werken vanuit het perspectief van de gehele keten. Het streven is dan ook dat het afvalbeleid zich (nog meer) moet gaan ontwikkelen naar een keten van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Daartoe zijn in het LAP 14 doelstellingen opgenomen. Met betrekking tot huishoudelijk afval luidt de doelstelling: *“Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 99% in 2015. Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 47%-punt)”*.²⁸

Een nadere uitwerking van het LAP vindt landelijk plaats in het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG).²⁹ Dit uitvoeringsprogramma is ontwikkeld om gemeenten te helpen om de nodige stappen te zetten naar duurzaam produceren, duurzaam consumeren en een betere recycling.³⁰ Uitgangspunt van het VANG is om van het doel voor 2015 om 60-65% van het huishoudelijk afval (grof en fijn) te scheiden, te komen tot 75% (grof en fijn) afvalscheiding in 2020, om uiteindelijk door te groeien richting de 100%. Doelstelling is tevens om in 2020 te komen tot maximaal 100 kg (grof en fijn) huishoudelijk restafval per inwoner per jaar, met een verdere afname naar maximaal 30 kg in 2025.³¹

²⁶ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 7, 3 december 2014

²⁷ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 130-131, 3 december 2014

²⁸ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 8, 3 december 2014

²⁹ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 2, 3 december 2014

³⁰ Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval, p. 3-4, 30 november 2014

³¹ Ministerie Infrastructuur en Milieu, Invulling programma Van Afval Naar Grondstof, p.3, 28 januari 2014; Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval, p. 11, 30, 30 november 2014

2.2 Welke wet- en regelgeving is van toepassing?

Binnen het afvalbeheer zijn de taken en bevoegdheden van gemeenten met name gericht op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval.³² Het juridische kader voor het afvalbeleid van de gemeenten is primair de Wet milieubeheer (Wm). Ook is voor Den Haag in de Afvalstoffenverordening 2010 en de Verordening afvalstoffenheffing 2008 belangrijke gemeentelijke regelgeving vastgelegd. Daarnaast zijn er nog legio besluiten en regelingen die van toepassing zijn op specifieke onderdelen en/of afvalstromen.³³ De Wm en de verordeningen worden hieronder toegelicht. De veelheid en het detailniveau van de overige besluiten en regelingen gaan te ver om deze alle hier uit te werken. Waar relevant worden besluiten en regelingen wel betrokken in het onderzoek.

Wet Milieubeheer

De Wm wordt beschouwd als een raamwet waarin een groot aantal verschillende milieu gerelateerde aspecten worden geregeld. In grote lijnen zijn de uitgangspunten en wettelijke instrumenten vastgelegd om het milieu te beschermen. In het kader van dit onderzoek zijn met name hoofdstuk 10 'Afvalstoffen' en hoofdstuk 15 'Financiële bepalingen' van belang.³⁴

Verschillende onderdelen van hoofdstuk 10 van de Wm zijn relevant voor het gemeentelijk afvalbeleid. Zo regelt titel 10.2 dat er een landelijk afvalbeheerplan moet zijn waar gemeenten aan gehouden zijn. In titel 10.4 is het beheer van huishoudelijke en andere afvalstromen geregeld. Daarin is ook de gemeentelijke zorgplicht voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen, waaronder valt de (wijze van) inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, de locatie waar ingezetenen hun afvalstoffen kunnen achterlaten, de afvoer en verwerking van de afvalstoffen en het opruimen van zwerfvuil vastgelegd. Artikel 15.33 biedt het juridische kader voor het instellen van een afvalstoffenheffing om kosten die verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen te kunnen voldoen.³⁵

De inzameling, verwerking en afvoer van huishoudelijk afval is een gemeentelijke verplichting. Een gemeente kan ook andere niet-huishoudelijke afvalstromen inzamelen, verwerken en afvoeren mits die lijken op huishoudelijk afval. Dit betekent bijvoorbeeld dat een gemeente ook bedrijfsafval mag verwijderen. Hiervoor moet een bedrijf een reinigingsrecht betalen.

Omdat dit een activiteit is die niet voortvloeit uit een wettelijke verplichting en de gemeente met deze dienstverlening deelneemt aan het economische verkeer, moet de

³² Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 10, 95, 3 december 2014

³³ <http://www.lap2.nl/achtergrondinfo/wet-regelgeving/nationaal-0/>

³⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/wet-milieubeheer/#hdb0f89a8-0746-c54e-d61a-fad06057aed9>

³⁵ Wet milieubeheer, titel 10.2, 10.4 en artikel 15.33; <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/omgevingsvergunning/toelichting-artikel/popups/pop-ups-toelichting/?Bqrltd=114220>

gemeente zich houden aan de wettelijke gedragsregels voor economische activiteiten van overheden.³⁶

Afvalstoffenverordening 2010

De gemeente is verplicht volgens de Wm om een afvalstoffenverordening op te stellen.³⁷ Dit moet de juridische uitwerking zijn van de zorgplicht die gemeenten hebben op grond van de Wm voor het beheer van huishoudelijke afvalstromen.³⁸

De Afvalstoffenverordening 2010 regelt onder meer dat het college: een inzamelingsdienst aanwijst voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen; de frequentie (standaard ten minste een maal per week) van de (al dan niet gescheiden) inzameling van afvalstromen vaststelt; de gebiedsdelen in Den Haag aanwijst die afwijken van de standaard frequentie en gescheiden inzameling; en de volgende categorieën huishoudelijke afvalstoffen vaststelt die afzonderlijk worden ingezameld:³⁹

1	groente-, fruit- en tuinafval	10	grof tuinafval
2	klein chemisch afval	11	asbest en asbesthoudend afval
3	verpakkingsglas	12	grof huishoudelijk afval
4	oud papier en karton	13	huishoudelijk restafval
5	kunststof verpakkingen	14	paardenmest
6	textiel	15	kunststoffen niet zijnde verpakkingen
7	elektrische en elektronische apparatuur	16	vlakglas
8	bouw- en sloopafval	17	draadglas
9	verduurzaamd hout	18	metalen

Tabel 4: Categorieën huishoudelijke afvalstoffen die afzonderlijk worden ingezameld.⁴⁰

Verordening afvalstoffenheffing 2008

De verordening afvalstoffenheffing regelt de belastingheffing in Den Haag voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. De belasting in Den Haag bedraagt per perceel € 279,12 per jaar (2018). Dit bedrag kan worden verminderd met € 52,20 of € 24 wanneer het perceel respectievelijk door één of door twee personen wordt

³⁶ VNG, *Reinigingsheffingen*; en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afval/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-doen-met-mijn-bedrijfsafval>

³⁷ *Wet milieubeheer, Artikel 10.23.*

³⁸ *Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, november 2015 (RIS 288629)*

³⁹ *Afvalstoffenverordening 2010, Gemeente Den Haag*

⁴⁰ *Afvalstoffenverordening 2010, Gemeente Den Haag, Artikel 3.1*

gebruikt. Jaarlijks stelt de raad door middel van een wijziging op de verordening uit 2008 het tarief vast.⁴¹

De afvalstoffenheffing mag de gemeente pas heffen zodra zij voldoet aan de wettelijke inzamelplicht. Daarbij is het niet relevant of een huishouden ook daadwerkelijk afval aanbiedt. Met de afvalstoffenheffing kan de gemeente de inzameling van het huishoudelijk afval bekostigen, zoals bovenstaand ook is toegelicht onder de Wet milieubeheer. Ook is relevant om op te merken dat de opbrengsten van de afvalstoffenheffing niet meer dan kostendekkend mogen zijn. In de wet is niet aangegeven welke kosten toerekenbaar zijn aan de afvalstoffenheffing. Het is echter niet zo dat gemeenten vrij zijn om allerlei kosten toe te rekenen. Rechtelijke uitspraken hebben bepaald dat lasten die rechtstreeks samenhangen met de inzameling en verwerking volledig toerekenbaar zijn en dat indirecte lasten die meer dan zijdelings met de afvalverwijderingsdiensten samenhangen (geheel of gedeeltelijk) kunnen worden toegerekend. Ook mogen gemeenten met deze belasting geen winst maken. De afvalstoffenheffing hoeft tegelijkertijd niet kostendekkend te zijn en mag worden aangevuld uit de algemene middelen, bijvoorbeeld via een deel van de opbrengst uit OZB of de uitkering uit het gemeentefonds.⁴² De gemeente stelt in de programmabegroting 2017 en 2018 dat het uitgangspunt 100% kostendekkendheid is voor deze heffing.⁴³ In de programmabegroting 2017 geeft het college daarnaast aan dat het tarief structureel op goed niveau is.⁴⁴

2.3 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?

Binnen de Dienst Stadsbeheer (DSB) zijn verschillende afdelingen betrokken bij het afvalbeleid. De beleidsafdeling stadsbeheer, met daarbinnen de afdeling Milieu, Afval en Omgevingsdienst Haaglanden, is beleidsmatig verantwoordelijk voor de gemeentelijke invulling van de Wm en draagt zorg voor het beleid voor het verzamelen en verwerken van huishoudelijk afval.⁴⁵ Het Veeg- en Straatbedrijf Den Haag (VSB DH) is ook onderdeel van DSB. De VSB DH zorgt ervoor dat de Haagse openbare ruimte schoon, heel en veilig wordt en blijft.⁴⁶

Voor de inzameling van het huishoudelijk afval werkt de gemeente samen met Haagse Milieu Services NV (HMS). HMS is een verbonden partij van de gemeente en is opgericht in 1998. HMS is een publiek private samenwerking tussen Van Gansewinkel Overheidsdiensten B.V. (Van Gansewinkel) en de gemeente Den Haag.

⁴¹ [Verordening afvalstoffenheffing 2008](#), Gemeente Den Haag, en Vaststelling van de Verordening tot wijziging van de Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing 2008, 27 september 2007 (RIS 297935)

⁴² VNG, [Reinigingsheffingen en Kostendekkende tarieven](#); en Rekenkamer Rotterdam, 'Scheiding van waarde; onderzoek naar de afvalstoffenheffing en het afvalbeleid', p. 45-46, juli 2017

⁴³ Programmabegroting 2017-2020, p. 225, 4 november 2016 (RIS 294957), en Programmabegroting 2018-2021, p. 227, (RIS 297813)

⁴⁴ Programmabegroting 2017-2020, p. 225, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁴⁵ [Werknet Den Haag](#)

⁴⁶ [Werknet Den Haag](#)

De gemeente Den Haag is 100% aandeelhouder en Van Gansewinkel voert het management over HMS.⁴⁷

Het doel van HMS zoals vermeld in de akte van oprichting van 1998 is: *“een efficiënte (op de toepasselijke regelgeving af te stemmen) en op een kwalitatief hoogwaardig resultaat gerichte uitvoering van ingevolge of in verband met publieke regelgeving alsmede op contractuele basis in het algemeen belang te verrichten reinigingstaken, daaronder begrepen:*

a) de inzameling, de overslag en het transport van binnen het grondgebied van de Gemeente Den Haag en de eventueel nader door de algemene vergadering van aandeelhouders aan te wijzen Gemeente(n) voorkomend(e) afval(stromen);

b) de verlening van andere diensten op het gebied van de reiniging en het verrichten van aanvullende activiteiten, zulks op basis van een op de continuering daarvan afgestemde bedrijfsvoering en tegen structureel zo laag mogelijk te houden kosten, alles in de ruimste zin van het woord, en ten slotte al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.”⁴⁸

In 2020 gaat de gemeente de afvalverwerking opnieuw aanbesteden. De voorbereiding op de aanbesteding start in 2018.⁴⁹ Voor de looptijd van het huidige verwerkingscontract (tot eind februari 2020) heeft de AVR recent, augustus 2017, de gemeente nog een aanbieding gedaan om restafval te gaan nascheiden.⁵⁰

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid is de wethouder Binnenstad, Stadsontwikkeling Kerngebieden en Buitenruimte (BSKB). Hij is daarmee dus ook verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van de verbonden partij HMS. De wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu (FVVM) is verantwoordelijk vanuit de eigenaarsrol voor HMS.⁵¹

⁴⁷ Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 11, januari 2016, (RIS 289196)

⁴⁸ Artikel 2, Akte van oprichting N.V. Haagse Milieu Services (1998), p. 2.

⁴⁹ Programmabegroting 2018-2021, p. 102, (RIS 297813)

⁵⁰ Nascheiding door AVR, 29 augustus 2017 (RIS 297708)

⁵¹ Uitvoeringsbesluit verantwoordelijkheidsverdeling, 1 juli 2014 (RIS 274065)

3 RELEVANTIE

3.1 Financieel belang

Het afvalbeleid wordt op verschillende manieren gefinancierd waarbij de belangrijkste inkomstenbron de afvalstoffenheffing betreft. In de programmabegroting 2017 en 2018 is het afvalbeleid onderdeel van programma 10 'Ontwikkeling Buitenruimte'. In onderstaande tabel zijn de totale baten en lasten van dit programma weergegeven met een uitsplitsing van de twee onderdelen die relevant zijn voor het afvalbeleid: straatreinigen en afvalverwijdering.

	Wat kost het (* €1000)		
Jaarrekening 2016	Lasten	Baten	Saldo
Totale programma	221.293	117.501	103.792 N
Straatreiniging	28.883	737	28.146 N
Afvalverwijdering	66.468	62.558	3.910 N
Begroting 2017			
Totale programma	241.000	119.000	122.000 N
Straatreiniging	23.025	600	22.425 N
Afvalverwijdering	63.575	61.459	2.116 N
Begroting 2018			
Totale programma	215.000	117.000	98.000 N
Straatreiniging	23.401	600	22.801 N
Afvalverwijdering	58.082	56.298	1.784 N

Tabel 5: Lasten en Baten Afvalbeleid 2016⁵², 2017⁵³ en 2018⁵⁴

Onder straatreiniging vallen de uitgaven voor o.a. de straatvegers en handhavers. Ook staat in de programmabegroting 2017 toegelicht dat vanuit deze post de plaatsing van ORAC's wordt gefinancierd.⁵⁵ In de programmabegroting 2018 wordt gemeld dat in 2018 een onttrekking uit de egalisatievoorziening plaats vindt voor o.a. extra ORAC's.⁵⁶

In het HAP valt te lezen dat de afvalinzameling en -verwerking hoofdzakelijk betaald wordt uit de afvalstoffenheffing. Uitgangspunt van de gemeente is dat de afvalstoffenheffing niet mag stijgen (met uitzondering van inflatiecorrecties).

⁵² Programmarekening 2016, p. 124, 128-129, 18 april 2017 (RIS 296806)

⁵³ Programmabegroting 2017-2020, p. 109, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁵⁴ Programmabegroting 2018-2021, p. 98, 100-101, 227 (RIS 297813)

⁵⁵ Programmabegroting 2017-2020, p. 109, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁵⁶ Programmabegroting 2018-2021, p. 227 (RIS 297813)

De maatregelen in het HAP 2016 - 2020 kunnen in overeenstemming met dat uitgangspunt worden gerealiseerd. De kosten van de maatregelen in het HAP 2016 – 2020 kunnen gedekt worden binnen het product Afvalverwijdering.⁵⁷

Ook ontvangt de gemeente op basis van het Verpakkingenakkoord 2013 – 2022 een vergoeding voor de gescheiden inzameling van glas, papier en kunststof. Per soort gescheiden afval wordt een specifieke vergoeding per ton uitgekeerd uit het afvalfonds waarin per jaar € 20 mln. beschikbaar is voor de aanpak van zwerfafval.⁵⁸

Omdat de afvalstoffenheffing jaarlijks maximaal kostendekkend mag zijn, maar het niet gewenst is om de te heffen belasting jaarlijks (erg) te laten fluctueren is het toegestaan om een egalisatievoorziening op te bouwen om te voorziene pieken in de uitgaven op te vangen.⁵⁹ Den Haag kent ook een egalisatievoorziening. Eind 2016 was begroot dat de voorziening € 12 mln. zou bedragen.⁶⁰ Uit de programmabegroting 2018-2021 blijkt echter dat de voorziening eind 2016 is gestegen naar € 22 mln. Voorts is een afname begroot naar € 12 mln. eind 2018, met een verdere afbouw naar € 674.000 eind 2021.⁶¹ Voorts wordt ook het volgende opgemerkt: *“De egalisatievoorziening afvalstoffenheffing is al enige jaren hoog. Om de voorziening terug te brengen, zijn de tarieven afvalstoffenheffing in 2015 en 2016 niet aangepast aan de inflatie. In 2017 worden de tarieven afvalstoffenheffing met 1% verlaagd.”*⁶² In de programmabegroting 2018 wordt het tarief verder verlaagd met 2% en wordt aangegeven dat het *“bedrag in de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing al jaren te hoog is”*.⁶³ In het HAP wordt aangegeven dat de afvalstoffenheffing omlaag is gegaan omdat minder afval tegen hoge kosten hoeft te worden verbrand.⁶⁴

De verbonden partij HMS speelt een belangrijke rol in de uitvoering van het Haagse afvalbeleid. Financiële belangen die hierbij spelen zijn ten eerste het financieel belang waarvan altijd sprake moet zijn bij een verbonden partij. Dit financiële belang is bij HMS het (door de gemeente gestorte) aandelenkapitaal (i.c. € 454.000); het bedrag dat bij faillissement niet verhaalbaar is.⁶⁵ Daarnaast ontvangt de gemeente dividend van HMS. Het dividend van HMS wordt als bate verrekend met de afvalstoffenheffing. In 2017 is het voornemen om € 4 mln. dividend uit te keren conform de programmabegroting 2017-2020.⁶⁶

⁵⁷ Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629)

⁵⁸ Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629); Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022, 4 mei 2016; Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 96, 3 december 2014

⁵⁹ Commissie BBV, [vraag 2015.092](#)

⁶⁰ Programmabegroting 2016-2019, p. 300, november 2015 (RIS 285871)

⁶¹ Programmabegroting 2018-2021, p. 101, 226, 330 (RIS 297813)

⁶² Programmabegroting 2017-2020, p. 224-225, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁶³ Programmabegroting 2018-2021, p. 101, 226 (RIS 297813)

⁶⁴ Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629)

⁶⁵ Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 12, januari 2016, (RIS 289196)

⁶⁶ Programmabegroting 2017-2020, p. 225, 289, 4 november 2016 (RIS 294957)

Ten slotte vormt ook de gemeentelijke financiële bijdrage aan HMS een relevant financieel belang. Wat deze bijdrage is, is uit de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken niet te herleiden. De jaarrekeningen 2016 en 2015 van HMS laten echter zien dat dit jaarlijks in ieder geval zo'n € 24 mln. betreft.⁶⁷

(x € 1.000)	2015	2016
Budget samenwerkingsovereenkomst	22.885	22.935
Budget 8 ^e stadsdeel	1.326	1.340
Extra opdrachten	4.102	4.753
Totaal	28.313	29.028

Tabel 6: Netto omzet HMS gespecificeerd

3.2 Maatschappelijk belang

Iedereen in Den Haag, zowel inwoners als bedrijven⁶⁸, wordt geconfronteerd met de uitvoering van het afvalbeleid. Immers het schoonhouden van de buitenruimte is ook een verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarnaast zijn alle inwoners van Den Haag afhankelijk van de gemeente voor het afvoeren en verwerken van hun huishoudelijk afval. Naast het belang van een schone directe leefomgeving zonder afval, hebben de Haagse burgers ook een financieel belang. Zij zijn verplicht de afvalstoffenheffing te voldoen die als belasting geheven wordt. Een goede besteding van deze gelden is daarmee voor de burgers van belang. Ten slotte ligt er ook een maatschappelijk belang besloten in de realisatie van de milieudoelstellingen (scheidingspercentages, vermindering restafval, vermeden CO2) die met het afvalbeleid gemoeid zijn.

3.3 Politiek / Bestuurlijk belang

Het afvalbeleid heeft de aandacht van de gemeenteraad, zoals blijkt uit de behandeling van het HAP waarbij verschillende moties zijn aangenomen⁶⁹, als ook uit de vele schriftelijke vragen die over (de resultaten van) het afvalbeleid worden gesteld.⁷⁰ Over de volle breedte van het politieke spectrum worden vragen gesteld en moties ingediend over onderwerpen als: bezuinigingen op de vuilnisophaal, afvalscheiding bij nieuwbouw, plastic afvalinzameling in ORAC's, ruimere openingstijden afvalbrengstations, bijplaatsingen en overlast van zwerfvuil.

⁶⁷ HMS, Jaarstukken 2015 en 2016, hoofdstuk 4.6

⁶⁸ Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het laten verwijderen van het bedrijfsafval. Gemeenten zijn niet verplicht om bedrijfsafval te verwijderen, maar kunnen deze dienst wel aanbieden (VNG, [Reinigingsheffingen](https://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/afval/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-doen-met-mijn-bedrijfsafval/); en <https://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/afval/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-doen-met-mijn-bedrijfsafval/>)

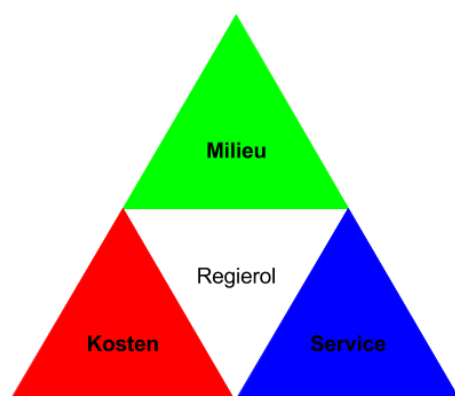
⁶⁹ Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629); en Afdoening van moties 2015.1, -2, -7, -12 en -14 van 17 december 2015 over het Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020 (rv 156), 21 juni 2016 (RIS 290339)

⁷⁰ Voorbeelden van schriftelijke vragen zijn o.a. RIS 297695, RIS 297442, RIS 286458, RIS 295423, RIS 295563, RIS 29453, RIS 288107, RIS 296495, RIS 297694 en RIS 294942

4 TOEGEVOEGDE WAARDE

Voor een beter begrip van de te beïnvloeden aspecten van het afvalbeleid van een gemeente spreekt de VNG van de afvaldriehoek (zie figuur 2). In de driehoek komen de aspecten: dienstverlening, milieu en kosten samen. Over al deze aspecten voert de gemeente de regie. De prioriteiten die hierbinnen worden gesteld en de keuzes die hierin worden gemaakt kunnen van gemeente tot gemeente verschillen.⁷¹

Dit rekenkameronderzoek is van toegevoegde waarde door de verschillende evaluaties en onderzoeken die recent zijn uitgevoerd te verbinden zodat inzicht wordt verschaft in de invulling van de gemeente Den Haag binnen de afvaldriehoek.



Figuur 2: De afvaldriehoek

Ten aanzien van het afvalbeleid van de gemeente Den Haag zijn verschillende onderzoeken en evaluaties (mogelijk) van belang, te weten:

- Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand', januari 2016 (RIS 289196)
- Afvalstoffenheffing; Onderzoek naar de egalatievoorziening en de efficiency en effectiviteit van de gelden die worden opgehaald met de afvalstoffenheffing, 9 september 2014 (RIS 175320a)
- Vervolgonderzoek Afvalstoffenheffing zoals aangekondigd in de programmabegroting 2018⁷²
- Evaluatie samenwerkingsovereenkomst (SOK) HMS en Van Gansewinkel, 2016
- GAD, Rapportage proces contractbeheer DSB, 19 februari 2016 (RIS 292387)
- Milieu- en Duurzaamheidsverslag 2014/2015/2016 (RIS 282211/293897/297410)
- Aanpak bijplaatsingen, 3 juli 2015 (RIS 283716)

Daarnaast zijn ook andere onderzoeken en analyses op dit terrein uitgevoerd die mogelijk relevant kunnen zijn binnen dit rekenkameronderzoek. De volgende onderzoeken worden betrokken in het rekenkameronderzoek wanneer dat relevant is:

- Benchmark Huishoudelijk Afval

⁷¹ VNG, Raadgever Huishoudelijk afval, 25 augustus 2015

⁷² Programmabegroting 2018-2021, p. 211 (RIS 297813)

- Compendium voor de Leefomgeving, Afval
- Gemeentelijke Duurzaamheidsindex
- Nedvang, jaaroverzichten monitoringsresultaten
- Rijkswaterstaat, Databank Afvalmonitor
- Rijkswaterstaat, Afvalstoffenheffing 2016, december 2016
- Rijkswaterstaat, Afvalverwerking in Nederland: gegevens 2015, november 2016
- Rijkswaterstaat, Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteeraanlyse 2016, mei 2017
- Rekenkamer Rotterdam, 'Scheiding van waarde; onderzoek naar de afvalstoffenheffing en het afvalbeleid', juli 2017
- VNG, Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, februari 2010

5 DOEL EN VRAAGSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN

5.1 Doelstelling

De Rekenkamer Den Haag heeft voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

Voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de afvalverwijdering voldoet aan de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten.

5.2 Vraagstelling

Op basis van de genoemde doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een afvalverwijdering die voldoet aan de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn drie onderzoeksvragen opgesteld:

1. In hoeverre voldoet (de ontwikkeling van) de afvalverwijdering aan de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?
2. In hoeverre stuurt het college bij (de ontwikkeling van) de afvalverwijdering op de realisatie van alle landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?
3. In hoeverre wordt de raad volledig en juist geïnformeerd over de realisatie van de met de afvalverwijdering beoogde landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?

Deze onderzoeksvragen worden beantwoordt voor de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten ten aanzien van de:

- a. Afvalstoffenheffing
- b. Afvalscheiding
- c. Dienstverlening

Normenkader

Voor de beoordeling in dit onderzoek hanteert de rekenkamer een normenkader. Dit normenkader is als bijlage opgenomen bij deze onderzoeksopzet. Wanneer daar aanleiding voor is gedurende het onderzoek kan de rekenkamer het normenkader aanpassen of nader preciseren.

6 AFBAKENING

Dit onderzoek richt zich primair op het grootste onderdeel van het gemeentelijk afvalbeleid, namelijk de verwijdering van de huishoudelijke afvalstoffen. Daarnaast is echter ook ruimte om andere afvalstromen binnen de gemeente, zoals bedrijfs- en veegafval, in het onderzoek mee te nemen.

7 AANPAK

Bij de uitvoering van het onderzoek worden verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Naast een documentstudie vinden er in ieder geval enkele interviews plaats en wordt een informatie-uitvraag gedaan. Hieronder volgt per onderzoeksvraag een beknopte uitwerking van de aanpak.

1. In hoeverre voldoet (de ontwikkeling van) de huishoudelijke afvalverwijdering aan de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?

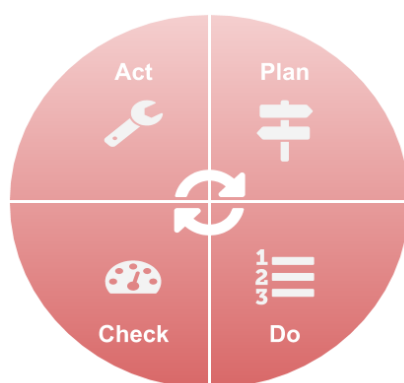
Bij de eerste onderzoeksvraag beoordeelt de rekenkamer de mate waarin de (de ontwikkeling van) de huishoudelijke afvalverwijdering voldoet aan de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten, in ieder geval ten aanzien van de afvalstoffenheffing, de afvalscheiding en de dienstverlening. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt een documentstudie uitgevoerd naar o.a.:

- Het Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020
- Uitvoeringsplan 'Een schone stad 2015-2020'
- Afvalstoffenverordening 2010
- Verordening afvalstoffenheffing 2008
- Wet milieubeheer
- Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021
- Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval
- Benchmark Huishoudelijk Afval
- Compendium voor de Leefomgeving, Afval
- Gemeentelijke Duurzaamheidsindex
- Databank Afvalmonitor

Een deel van deze informatie wordt ook gebruikt om tot een G4 benchmark te komen. Naast deze publieke bronnen wordt ook een informatie-uitvraag gedaan om zodoende ook interne documenten te kunnen betrekken bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

2. In hoeverre stuurt het college bij (de ontwikkeling van) de huishoudelijke afvalverwijdering op de realisatie van alle landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?

Bij de tweede onderzoeksvraag beoordeelt de rekenkamer de mate waarin het college stuurt om (de ontwikkeling van) de huishoudelijke afvalverwijdering te realiseren in lijn met de vereisten en uitgangspunten ten aanzien van in ieder geval de afvalstoffenheffing, de afvalscheiding en de dienstverlening. Het begrip 'sturen' is in het normenkader nader uitgewerkt aan de hand van de plan-do-check-act cyclus (zie figuur 3). Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag wordt onderzocht hoe onderbouwd is dat de huishoudelijke afvalverwijdering voldoet aan de vastgestelde vereisten en uitgangspunten, of de huishoudelijke afvalverwerking volgens plan wordt uitgevoerd, of er zicht is op de realisatie, en of er wordt bijgestuurd. Informatie die nodig is om deze onderzoeksvraag te beantwoorden wordt met name verkregen door middel van interviews en een informatie-uitvraag.



Figuur 3: plan-do-check-act cyclus

3. In hoeverre wordt de raad volledig en juist geïnformeerd over de realisatie van de met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogde landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de informatie die de raad bereikt over de realisatie van de met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogde landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten volledig en juist is ten aanzien van in ieder geval de afvalstoffenheffing, de afvalscheiding en de dienstverlening, wordt een documentstudie uitgevoerd. Daarin wordt de informatie betrokken uit de analyse van de vorige twee onderzoeksvragen. Middels een analyse waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen deze informatie en de raadsinformatie over deze onderwerpen uit het RIS, kan vervolgens een oordeel worden gegeven om de derde onderzoeksvraag te beantwoorden.

8 PLANNING EN ORGANISATIE

Onderzoeksfase	Periode	Uren
Vaststellen onderzoeksplan	Oktober	130
Organisatie van het onderzoek	september - oktober	10
Onderzoeksfase: <ul style="list-style-type: none"> • Documentstudie • Informatie-uitvraag • Interviews • Analyse 	oktober - november	195
Fase feitenrapport: <ul style="list-style-type: none"> • Concept feitenrapport opstellen • Vaststellen feitenrapport voor ambtelijke controle • Vaststellen feitenrapport na ambtelijke controle 	november - januari	192
Fase bestuurlijk rapport: <ul style="list-style-type: none"> • Concept bestuurlijk rapport opstellen • Vaststellen bestuurlijk • Bestuurlijk wederhoor • Vaststellen nawoord na bestuurlijke reactie 	februari - maart	176
Publicatiefase: <ul style="list-style-type: none"> • Werkbespreking • Publicatie onderzoek 	april	100
Totaal		803

Tabel 7: Onderzoeksplanning in mijlpalen

8.1 Betrokken partijen

- Afdeling Milieu, Afval en Omgevingsdienst (DSB)
- Veeg- en Straatbedrijf Den Haag (DSB)
- Haagse Milieu Services (HMS)
- De heer Revis, wethouder BSKB (opdrachtgeversrol)
- De heer De Bruijn, wethouder FVVM (eigenaarsrol)
- Mevrouw Merx, algemeen directeur DSB

BIJLAGE NORMENKADER

	onderzoeksvragen	norm
1.	In hoeverre voldoet (de ontwikkeling van) de huishoudelijke afvalverwijdering aan de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?	De (ontwikkeling van de) huishoudelijke afvalverwijdering voldoet aan de landelijke vereisten en uitgangspunten
		De (ontwikkeling van de) huishoudelijke afvalverwijdering voldoet aan de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten
2.	In hoeverre stuurt het college bij (de ontwikkeling van) de huishoudelijke afvalverwijdering op de realisatie van alle landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?	Het college heeft concreet en samenhangend onderbouwd hoe met de huishoudelijke afvalverwijdering voldaan kan worden aan de vastgestelde vereisten en uitgangspunten
		Het college voert de huishoudelijke afvalverwijdering in lijn met de plannen uit zodat volgens de onderbouwing voldaan kan worden aan de vastgestelde vereisten en uitgangspunten
		Het college heeft zicht op de realisatie van de met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogde vastgestelde vereisten en uitgangspunten in de tijd
3.	In hoeverre wordt de raad volledig en juist geïnformeerd over de realisatie van de met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogde landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten?	Het college stuurt waar nodig om te voldoen aan de vastgestelde vereisten en uitgangspunten die met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogd zijn
		De raad wordt transparant, volledig en juist geïnformeerd over de realisatie van de met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogde landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten
		De raad wordt transparant, volledig en juist geïnformeerd over de realisatie van de met de huishoudelijke afvalverwijdering beoogde landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten

Tabel 8: Normenkader onderzoeksvragen

Deze onderzoeksvragen worden in ieder geval beantwoordt voor de landelijke en de door de raad vastgestelde vereisten en uitgangspunten ten aanzien van de a) Afvalstoffenheffing, b) Afvalscheiding, c) Dienstverlening. De criteria die worden gebruikt voor het beoordelen van deze vereisten en uitgangspunten in de normen bij de onderzoeksvragen zijn in ieder geval de volgende:

	aspect	landelijke vereisten en uitgangspunten	raadsvereisten en uitgangspunten
a.	Afvalstoffenheffing	De kosten die verbonden zijn aan het afvalbeheer bepalen de hoogte van de afvalstoffenheffing. ⁷³ Voor zover gemeenten een bijdrage uit het afvalfonds ontvangen, dient de afvalstoffenheffing met dit bedrag te worden verlaagd. ⁷⁴	Een efficiënte uitvoering van de reinigingstaak ⁷⁵ zodat de kosten van afvalbeheer zo laag mogelijk moeten worden/blijven ⁷⁶ Geen verhoging afvalstoffenheffing (m.u.v. inflatiecorrectie) ⁷⁷
		De afvalstoffenheffing mag maximaal kostendekkend zijn. ⁷⁸ Alle opbrengsten worden, eventueel middels een egalisatievoorziening, aan de zorgplicht uitgegeven. ⁷⁹	100% kostendekkendheid is uitgangspunt ⁸⁰ , dekking van alle HAP maatregelen wordt (in beginsel) gevonden binnen de opbrengsten van de afvalstoffenheffing ⁸¹
b.	Afvalscheiding	Uitgangspunt is bronscheiding, tenzij nascheiding leidt tot gelijke of lagere milieudruk en/of het milieuvoordeel niet in verhouding staat tot de evt. meerkosten van bronscheiding ⁸²	Vertrekpunt is afvalscheding aan de bron, in ieder geval tot 2020 ⁸³

⁷³ In de wet is niet aangegeven welke type kosten toerekenbaar zijn aan de heffing. Rechtelijke uitspraken zijn hierbij leidend. Hieruit volgt dat lasten die rechtstreeks samenhangen met de inzameling en verwerking volledig toerekenbaar zijn en dat indirecte lasten die meer dan zijdelings met de afvalverwijderingsdiensten samenhangen (geheel of gedeeltelijk) kunnen worden toegerekend (Rekenkamer Rotterdam, 'Scheiding van waarde; onderzoek naar de afvalstoffenheffing en het afvalbeleid', p. 45-46, juli 2017).

⁷⁴ Wet milieubeheer, Artikel 15.33; Kamerstukken II 2008/09, 28 694, nr. 77 (Brief van de minister van VROM van 22 juni 2009 inzake Verpakkingsbeleid); Bijlage Brief van de minister van VROM van 22 juni 2009 inzake Verpakkingsbeleid, p. 3

⁷⁵ Rekenkamer Den Haag, 'Moeite met Afstand' Feitenrapport Gevalsstudies, p. 12-13, januari 2016, (RIS 289196)

⁷⁶ Raadsbesluit Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2017, rv 156 (RIS28829)

⁷⁷ Raadsbesluit Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2017, rv 156 (RIS28829); Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.23, november 2015 (RIS 288629)

⁷⁸ VNG, Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, p.10, februari 2010

⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Handreiking Kostentoerekening Heffingen, rechten en tarieven, p. 23-25, 10 oktober 2014; VNG, Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, p.9, februari 2010; Commissie BBV, [vraag 2015.092](#)

⁸⁰ Programmabegroting 2017-2020, p. 225, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁸¹ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.40, november 2015 (RIS 288629)

⁸² Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 130-131, 3 december 2014

	aspect	landelijke vereisten en uitgangspunten	raadsvereisten en uitgangspunten
b.	Afvalscheiding	% gescheiden huishoudelijk afval in 2015 van 60-65%, naar tot 75% (grof en fijn) afvalscheiding in 2020. Eindbeeld is om uiteindelijk richting 100% te gaan ⁸⁴	% gescheiden afval naar 35% in 2020 ⁸⁵ en zonodig naar 40% in 2020 ⁸⁶
		Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 99% in 2015. Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 47%-punt) ⁸⁷	Inzet op hergebruik afvalfracties met een zo hoog mogelijk milieurendement (vermeden CO2-uitstoot) ⁸⁸ hergebruik % afvalfracties... ⁸⁹
		Maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020, met een verdere afname naar maximaal 30 kg in 2025 ⁹⁰	Naar 226 kg restafval per inwoner in 2020 ⁹¹
		Het gehele afvalstoffenbeleid draagt bij aan de 30% vermindering van CO2-uitstoot in 2020 t.o.v. 1990 ⁹²	Afval CO2-uitstoot verminderd naar 87 kton in 2020 ⁹³

⁸³ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.38, november 2015 (RIS 288629)

⁸⁴ Ministerie Infrastructuur en Milieu, Invulling programma Van Afval Naar Grondstof, p.3, 28 januari 2014; Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval, p. 11, 30, 30 november 2014

⁸⁵ Programmabegroting 2017-2020, p. 104, 4 november 2016 (RIS 294957), en Voorstel van het college inzake Huishoudelijk Afvalplan 2016-2020, 17 december 2015, rv 156 (RIS 288629)

⁸⁶ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.20, november 2015 (RIS 288629)

⁸⁷ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 9, 132, 3 december 2014

⁸⁸ Ontbreekt een SMART doelstelling. Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.15, 21-22, november 2015 (RIS 288629)

⁸⁹ Ontbreekt een SMART doelstelling, wel realisatiecijfers beschikbaar. Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.15, november 2015 (RIS 288629)

⁹⁰ Ministerie Infrastructuur en Milieu, Invulling programma Van Afval Naar Grondstof, p.3, 28 januari 2014; Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval, p. 11, 30, 30 november 2014

⁹¹ Programmabegroting 2017-2020, p. 104, 4 november 2016 (RIS 294957)

⁹² Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 68, 3 december 2014

⁹³ Aanvullende informatie topindicator klimaat, 2 november 2016 (RIS 295390)

	aspect	landelijke vereisten en uitgangspunten	raadsvereisten en uitgangspunten
b.	Afvalscheiding		Verbeteren inzamelingsvoorzieningen afvalscheiding: o.a. plaatsen in pandige inzamelcontainers papier en PMD op 50 hoogbouwlocaties, papier inzameling verhogen door plaatsen 5.000 blauwe minicontainers, uitbreiding in hoogbouwgebieden van ondergrondse inzamelcontainers voor papier (40), glas (40), textiel (40) en PMD (40), en verbeteren mogelijkheden afvalscheiding afvalbrengrstations ⁹⁴
		8 categorieën door huishoudens te scheiden afvalstoffen (zie tabel 2 + afvalstroom 'componenten uit grof huishoudelijk afval') ⁹⁵	18 categorieën huishoudelijke afvalstoffen worden afzonderlijk ingezameld (zie tabel 4) ⁹⁶
c.	Dienstverlening	Ophaalfrequentie huishoudelijk afval ten minste 1 keer per week ⁹⁷ Vastgelegd in een verordening kan de gemeenteraad besluiten om hiervan af te wijken in het belang van een doelmatig beheer ⁹⁸	Ophaalfrequentie huishoudelijk restafval bij elk perceel ten minste 1 keer per week, tenzij er een inzamelvoorziening in de nabijheid van de woning is (geen vaste frequentie) of wanneer het een zeker gebied betreft in de stad (1 keer per 2 weken) ⁹⁹

⁹⁴ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.26, 29, 36, november 2015 (RIS 288629)

⁹⁵ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021; Naar een materiaalketenbeleid, p. 131, 3 december 2014

⁹⁶ Afvalstoffenverordening 2010, Gemeente Den Haag, Artikel 3.1

⁹⁷ Wet milieubeheer, artikel 10.21

⁹⁸ Wet milieubeheer, artikel 10.26

⁹⁹ Afvalstoffenverordening 2010, Gemeente Den Haag, Artikel 5.1, 5.2, 5.3

	aspect	landelijke vereisten en uitgangspunten	raadsvereisten en uitgangspunten
c.	Dienstverlening	GFT wordt in ieder geval afzonderlijk ingezameld ¹⁰⁰ Vastgelegd in een verordening kan de gemeenteraad besluiten om hiervan af te wijken in het belang van een doelmatig beheer ¹⁰¹	GFT wordt ten minste 1 keer per week afzonderlijk ingezameld bij elk perceel, tenzij er een inzamelvoorziening in de nabijheid van de woning is (geen vaste frequentie) of wanneer het een zeker gebied betreft in de stad (geen afzonderlijke inzameling) ¹⁰²
		Op ten minste 1 plek binnen de gemeente wordt de gelegenheid geboden om grove huishoudelijke afvalstoffen achter te laten ¹⁰³	De inwoners van Den Haag kunnen 6 dagen per week zonder afspraak bij drie (op termijn evt. 4) stations hun grof huishoudelijk afval inleveren. ¹⁰⁴
			Tevredenheid burger ophaalservice naar 7,9 in 2020 ¹⁰⁵
			Tevredenheid burger schone buitenruimte blijft 8,0 t/m 2020 ¹⁰⁶
			24/7 aanbieden huisvuil ¹⁰⁷ d.m.v. totaal circa 6.000 ORAC's eind 2017 ¹⁰⁸ , 900 ORAC's extra naar 2020 ¹⁰⁹

¹⁰⁰ Wet milieubeheer, artikel 10.21

¹⁰¹ Wet milieubeheer, artikel 10.26

¹⁰² Afvalstoffenverordening 2010, Gemeente Den Haag, Artikel 5.4, 5.5, 5.6

¹⁰³ Wet milieubeheer, artikel 10.22

¹⁰⁴ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.34-36, november 2015 (RIS 288629)

¹⁰⁵ Programmabegroting 2017-2020, p. 104, 4 november 2016 (RIS 294957)

¹⁰⁶ Programmabegroting 2017-2020, p. 104, 4 november 2016 (RIS 294957)

¹⁰⁷ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.21, november 2015 (RIS 288629)

¹⁰⁸ Afval scheiden, gewoon apart! Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020, p.27, november 2015 (RIS 288629)

¹⁰⁹ Voorstel college 5^e programma ORAC's, 8 juni 2017 (RIS297091)

	aspect	landelijke vereisten en uitgangspunten	raadsvereisten en uitgangspunten
c.	Dienstverlening		Uitvoering maatregelen aanpak blijplaatsingen (o.a. motie RIS 295423, en onderzoek verruiming openingstijden afvalbrengstations) ¹¹⁰

Tabel 9: Uitwerking vereisten en uitgangspunten

¹¹⁰ Aanpak blijplaatsingen, 3 juli 2015 (RIS 283716), Voortgang aanpak blijplaatsingen, 19 april 2017 (RIS 296826)