

Wat opvalt aan afval

Onderzoek naar het afvalbeheer Dordrecht

Rekenkamercommissie Dordrecht



Wat opvalt aan afval

Onderzoek naar het afvalbeheer

Dordrecht

Rekenkamercommissie Dordrecht



Samenstelling

Rekenkamercommissie

Steven Oostlander | voorzitter

William van Deursen | lid

Femke Sijbrandi | lid

Secretariaat RKC

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht

rekenkamercommissie@dordrecht.nl

dordrecht.nl/rekenkamercommissie

Twitter @RKCDordrecht

[www.facebook.com/](https://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

[rekenkamercommissiedordrecht](https://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

Mara Damen | Secretaris

Tel: 078 7704984

E-mail: m.damen@dordrecht.nl

Sylvia Khadjé | Bestuursassistent

Tel: 078 7704998

E-mail: s.khadje@dordrecht.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door



Onderzoekers:

- Paul Mul
- Karin Hoekstra
- Erik van Lith

onder verantwoordelijkheid van de
Rekenkamercommissie

Drukker | Next door Reclamestudio

Opmaak | Sylvia Khadjé

Pagina 2 / 113

Publicatie december 2019



Inhoudsopgave

Deel I CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN EN REACTIE COLLEGE

1. Inleiding	06
2. Kernbevindingen en aanbevelingen	11
Bestuurlijke reactie	25

Deel II ONDERZOEKSBEVINDINGEN

3. Beleid, sturing en organisatie	31
3.1 Dordts beleid t.a.v. afval- en zwerfafvalbeheer	32
3.2 Organisatie afval- en zwerfafvalbeheer	43
3.3 Bewonersmaatregelen	54
3.4 Monitoring en bijsturing	65
4. Prestaties Afvalbeheer in Dordrecht	74
4.1 Realisatie Dordtse milieudoelen	75
4.2 Doelmatigheid Afvalbeheer	80
4.3 Kwaliteit dienstverlening en tevredenheid bewoners	92
5. Toekomstgerichtheid	101
5.1. Haalbaarheid landelijke VANG doelen voor 2020 en 2025	102
5.2 Anticipatie op landelijke ontwikkelingen in afvalbeheer	106



DEEL I :

Conclusies en aanbevelingen en reactie college (Bestuurlijke nota)

1. Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Rekenkamer Dordrecht

In het kader van duurzaamheid komt de behoefte naar voren om nader onderzoek te doen naar het Dordtse afvalbeleid. In het werkprogramma van de Rekenkamer Dordrecht wordt hier in 2019 invulling aan gegeven door middel van een rekenkameronderzoek. Het is een actueel vraagstuk waar de gemeente in 2020 belangrijke keuzes in moet gaan maken voor de beleidsperiode 2020-2030. Deze keuzes betreffen een nieuw inzamelsysteem waarmee invulling gegeven wordt aan de landelijke doelstellingen die gehaald moeten gaan worden. Om te achterhalen welke systemen voor Dordrecht werken, worden momenteel enkele proeven met andere systemen gedaan. Daarnaast speelt dat er de afgelopen jaren signalen zijn voor bovenmatige overlast van zwerfafval. Deze overlast hangt deels samen met afvalinzameling (zoals vervuiling rondom ondergrondse containers door bijv. te vroeg aangeboden zakken die op straat kapot gaan). Ook rondom het zwerfafval vraagstuk is de gemeente Dordrecht zoekende naar een passende oplossing.

Ontwikkelingen huishoudelijk afvalbeheer in een stroomversnelling

De inzameling van huishoudelijk afval is één van de meest zichtbare vormen van gemeentelijke dienstverlening. Bij veranderingen van het inzamelsysteem (bijvoorbeeld de introductie van Omgekeerd Inzamelen) 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 willen starten 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 de gescheiden inzameling en recycling van huishoudelijk afval. Het Rijk heeft ambitieuze doelen geformuleerd voor 2020 en 2025: in die jaren moet de hoeveelheid restafval worden teruggebracht naar respectievelijk 100 en 30 kg/inwoner. Voor veel gemeenten waaronder ook Dordrecht is dat een grote opgave. Daarom zijn er landelijk vele ontwikkelingen en experimenteren gemeenten volop om het ultieme systeem te zoeken om invulling te kunnen geven aan genoemde doelstellingen.



Scope onderzoek

Het rekenkameronderzoek richt zich zowel op het huishoudelijk afvalbeheer als de zwerfafvalproblematiek in Dordrecht. Het zwerfafvalvraagstuk is namelijk gerelateerd aan de inzameling van huishoudelijk afval. Het onderzoek vond plaats in de tweede helft van 2019, beschouwd de prestaties in de beleidsperiode 2015-2019 en blikt vooruit op het behalen van landelijke doelen in 2025.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit rekenkameronderzoek staan drie hoofdonderwerpen centraal waarbinnen de (specifieke) onderzoeksvragen een plek krijgen:

- Beleid en organisatie (ambities, monitoring en sturing)
- Gerealiseerde prestaties (milieu, kosten en service)
- Toekomstgerichtheid (duiding prestaties en blik op de toekomst)

Met deze drie hoofdonderwerpen kan een integrale analyse gedaan worden op gebied van afvalbeheer. Aan de drie hoofdonderwerpen zijn tien voorlopige deelvragen gekoppeld:

Beleid, sturing en organisatie

1. Welk beleid heeft Dordrecht geformuleerd t.a.v. afval- en zwerfafvalbeheer en hoe verhoudt zich dat tot de landelijke doelstellingen en andere gemeenten (benchmark)?
2. Hoe is het afval- en zwerfafvalbeheer vormgegeven (in samenwerking met uitvoerende organisaties), en hoe is dit georganiseerd?
3. Welke maatregelen zijn / worden ingezet richting bewoners om gewenst gedrag te stimuleren (hoe worden bewoners verleid)?
4. Hoe en met welke indicatoren wordt hierop (door het college) gemonitord en bijgestuurd (In het kader plan-do-check-act)? Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

Gerealiseerde prestaties

5. Leidt het huidige (zwerf)afvalbeheer tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu en service?
6. Is het huidige afvalbeheer doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?
7. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden (service)?
8. Hoe verhouden de prestaties ten aanzien van afvalbeheer zich met landelijke benchmarks (doelstellingen en prestaties)?

Toekomstgerichtheid

9. Is het realistisch om te verwachten dat de landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025 zijn te realiseren in Dordrecht op basis van de ingezette proeven bij hoog- en laagbouw en overige beleidsplannen?
10. Speelt Dordrecht in op nieuwe ontwikkelingen (bijv. nieuwe technologie, gedragsbeïnvloeding of circulaire economie)?
11. Zijn er mogelijkheden voor toekomstige optimalisaties (t.a.v. afval en zwerfafval) en zo ja, waar liggen de (circulaire) kansen?

1.3 Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen
Beleid, sturing en Organisatie	
1. Welk beleid heeft Dordrecht geformuleerd t.a.v. afval- en zwerfafvalbeheer en hoe verhoudt zich dat tot de landelijke doelstellingen en benchmark?	Er is gemeentelijk beleid voor (zwerf)afvalbeheer Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen Dordts beleid is in lijn met landelijke doelstellingen
2. Hoe is het afval- en zwerfafvalbeheer vormgegeven en hoe is dit georganiseerd?	Er wordt gewerkt conform een plan, contract en/of DVO Verwachtingen worden waargemaakt
3. Welke maatregelen zijn / worden ingezet richting bewoners om gewenst gedrag te stimuleren?	Er is een specifiek maatregelenplan voor bewoners
4. Hoe en met welke indicatoren wordt hierop gemonitord en bijgestuurd? Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?	Er is een monitoringplan met SMART KPI's Monitoring en rapportage (aan raad) vindt periodiek plaats Er zijn voldoende (bij)sturingsmogelijkheden voor de raad
Gerealiseerde prestaties	
5. Leidt het huidige (zwerf)afvalbeheer tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu en service?	Het is te verwachten dat de huidige afvalaanpak / maatregelen leidt tot realisatie van de beleidsdoelen Het is te verwachten dat de huidige zwerfafvalaanpak / maatregelen leidt tot realisatie van de beleidsdoelen
6. Is het huidige afvalbeheer doelmatig (uitgedrukt in € per taak of inspanning)?	De totale kosten per aansluiting (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde (of lager).
7. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden (service)?	>80% bewoners is tevreden over de dienstverlening
8. Hoe verhouden de prestaties zich met landelijke benchmarks?	Prestaties in Dordrecht zijn minimaal gelijkwaardig aan de benchmark
Vergelijking prestaties en kansen voor de toekomst	
9. Is Dordrecht op koers om de landelijke doelen voor 2020 en 2030 te halen?	Met het ingezette beleid ligt Dordrecht op koers Met de ingezette proeven wordt een grote slag gemaakt
10. Speelt Dordrecht voldoende in op nieuwe (technologische en CE) ontwikkelingen?	Dordrecht speelt adequaat in op kansrijke ontwikkelingen
11. Zijn er mogelijkheden voor toekomstige optimalisaties en zo ja, waar liggen de (circulaire) kansen?	Geen: inventariserend

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bevat de bevindingen van het rekenkameronderzoek afval- en zwerfafvalbeheer in de gemeente Dordrecht. Het document is opgesplitst in twee delen:

1. Bestuurlijke nota
2. Nota van bevindingen

Het eerste deel bestaat uit twee hoofdstukken; de inleiding en de kernbevindingen en aanbevelingen.

- In hoofdstuk 1 staan de achtergrond, scope en methodiek van het onderzoek toegelicht;
- In hoofdstuk 2 staan de samenvatting van de conclusies, een toets aan het normenkader en de aanbevelingen om het afval- en zwerfafvalbeheer verder te verbeteren.

Voor degenen die snel een indruk willen krijgen van het onderzoek en de uitkomsten is het lezen van deel 1 voldoende. De uitkomsten van het onderzoek staan kort samengevat in de opening van hoofdstuk 2.

Het tweede deel bestaat uit drie hoofdstukken die ieder aansluiten op een subset van onderzoeksvragen;

- In hoofdstuk 3 wordt beleid, sturing en organisatie in de gemeente Dordrecht onderzocht;
- In hoofdstuk 4 worden de gerealiseerde prestaties in Dordrecht onderzocht, uitgesplitst in milieu-, kosten- en serviceprestaties en vergeleken met de landelijke benchmark voor gemeenten;
- In hoofdstuk 5 wordt de toekomstgerichtheid van de gemeente Dordrecht op dit thema beschouwd. In dit hoofdstuk wordt algemene kennis van de onderzoekers toegepast op de situatie in Dordrecht. Hoofdstuk 5 heeft daarnaast een koppeling met de verbetermaatregelen die in hoofdstuk 2 aan bod komen.

2. Kernbevindingen en aanbevelingen

In de volgende paragrafen worden de kernbevindingen en aanbevelingen beschreven a.d.h.v. een samenvatting, een toets aan het normenkader en mogelijke verbetermaatregelen.

De belangrijkste punten uit dit Rekenkameronderzoek zijn:

1. Er is in Dordrecht na 2015 geen nieuw beleid meer vastgesteld voor (zwerf)afvalbeheer. Dit leidt tot stagnatie in het behalen van de landelijke milieudoelen. Een integrale aanpak, zoals het nog vast te stellen Grondstoffenbeleidsplan 2020-2025 voorstaat, dient de basis te zijn om deze achterstand in het behalen van de landelijke milieudoelen in te lopen.
2. De totale kosten per aansluiting in Dordrecht bedragen € 223,-, dit is nog exclusief de circa € 35,- per aansluiting aan afvalkosten die Dordrecht op dit moment nog niet verrekent in de heffing. Dat is ruim boven het benchmarkgemiddelde (peiljaar 2017, circa € 170,- per aansluiting).
3. Stagnatie in het behalen van milieudoelen veroorzaakt grotendeels de hogere afvalbeheerkosten dan gemiddeld. Daar komt nog bij dat de afvalstoffenheffing niet volledig dekkend is (circa 85%) en de egalisatiereserve opraakt. Het doorvoeren van nieuwe maatregelen in het afvalbeheer kan dit probleem grotendeels oplossen.
4. De huidige afvalaanpak leidt niet tot realisatie van de beleidsdoelen; de afvalscheiding is niet significant verbeterd t.o.v. 2015, overige doelen zijn niet concreet geformuleerd. Mede hierdoor sluit het informatieniveau binnen de ambtelijke organisatie niet optimaal aan bij de behoeften van de Raad. De informatievoorziening richting de Raad kan worden verbeterd om het besluitvormingsproces te versoepelen. Het is raadzaam dat Raad en College hierover met elkaar in gesprek gaan en blijven.
5. De uitvoering van het afval- en zwerfafvalbeheer is niet optimaal georganiseerd. De ambtelijke organisatie is relatief complex en in de samenwerking met leveranciers voldoen partijen, vooral op tactisch/strategisch niveau, niet altijd aan elkaars verwachtingen. Denk daarom na over een vereenvoudiging van het (zwerf)afvalbeheer en zorg dat partijen zowel intern als extern op verschillende niveaus met elkaar in gesprek blijven.

2.1 Samenvatting Conclusies

De conclusies op hoofdlijnen voor dit Rekenkameronderzoek zijn als volgt:

1. Beleid en Organisatie

Geen vastgesteld beleid leidt tot stagnatie

In december 2017 is door de Raad besloten om het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan 2016-2020 voor de gemeente Dordrecht niet vast te stellen maar in plaats daarvan pilots uit te voeren om de beoogde maatregelen te beproeven. Hiermee is het Dordts beleid minder voortvarend dan dat van veel andere gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse (B) en loopt het achter op de landelijke VANG-doelstellingen. Op het gebied van zwerfafval is er in 2008 een beheerhandboek voor de Kwaliteit van de Openbare Ruimte (KOR) vastgesteld. Daarna is er geen specifiek beleid meer vastgesteld, er is alleen een aanpak t.b.v. van de zwerfafvalvergoeding aanwezig. De juiste informatie is van belang voor (beleids)keuzes die in de Raad moeten worden gemaakt.

Basis uitvoering op orde, toekomstgerichtheid kan beter

In de basis is de organisatie van het (zwerf)afvalbeheer op orde; er zijn degelijke contracten die in de praktijk ook grotendeels worden gevolgd en de samenwerking verloopt goed. Wel is er bij de ambtelijke organisatie behoefte aan een meer proactieve houding van de externe partners (o.a. HVC) op het gebied van digitale innovatie en toekomstgerichte maatregelen. Andersom zouden externe partijen meer willen worden meegenomen in het besluitvormingsproces om te komen tot nieuw beleid.

Interne organisatie niet optimaal

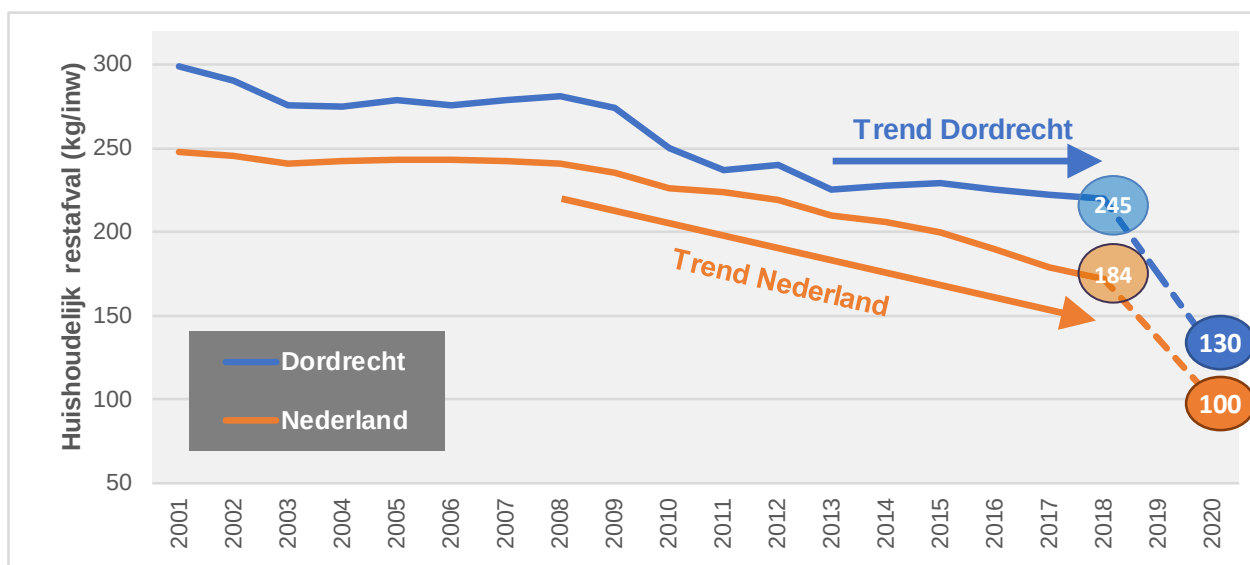
De coördinatie en de kwaliteitscontrole (met name van het zwerfafvalbeheer) zijn niet optimaal, doordat er weinig meetbare indicatoren zijn en de verantwoordelijkheden binnen de gemeente versnipperd zijn. Dit alles maakt ook dat ambtenaren moeite hebben met het vormen van een integraal beleid voor (zwerf)afvalbeheer. In de gemeentelijke organisatie is er behoefte aan meer interne sturing en overzicht. De gemeente heeft al stappen genomen naar een oplossing door (tijdelijke) aanstelling van een nieuwe opzichter en door een onderzoek te starten naar de effectiviteit van de organisatie op (zwerf)afvalbeheer.

2. Gerealiseerde Prestaties

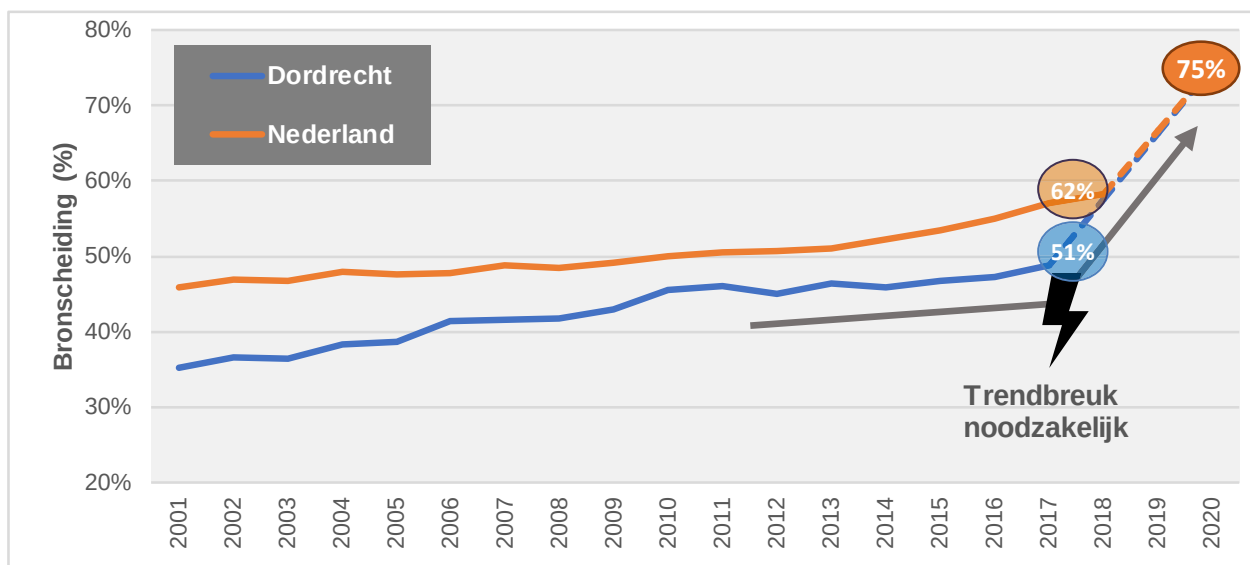
Geen verbetering zichtbaar van Dordtse milieuprestaties

De eigen beleidsdoelen en de landelijke richtlijnen voor de milieuprestaties worden in Dordrecht niet gehaald. Landelijk is duidelijk een stijgende trend te zien op het vlak van milieuprestaties. In Dordrecht is sinds 2013 sprake van “stilstand”. De hoeveelheid restafval in Dordrecht zit met ca 245 kg/inw ca 35% boven het benchmarkgemiddelde. In Dordrecht wordt 51% van het afval gescheiden terwijl het eigen beleidsdoel voor 2018 60% is. De huidige bronscheiding zit 11% onder het gemiddelde van dat in vergelijkbare gemeenten. Het niet vaststellen van beleid leidt tot het uitstellen van maatregelen over de volledige breedte van het inzamelsysteem en daarmee niet tot de trendbreuk die benodigd is om de landelijke doelen te behalen.

Het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan 2020-2030, dat op dit moment wordt opgesteld, kan deze trendbreuk veroorzaken. Dit vraagt wel om maatregelen die bewoners voldoende motiveren om via service en/of financiële prikkels hun gedrag aan te passen.



Figuur 2.1: Trend restafvalreductie: huidige (zwerf)afvalbeheer leidt niet tot realisatie van de landelijke milieudoelen



Figuur 2.2: Trend bronscheiding: huidige (zwerf)afvalbeheer leidt niet tot het halen van de landelijke milieudoelen

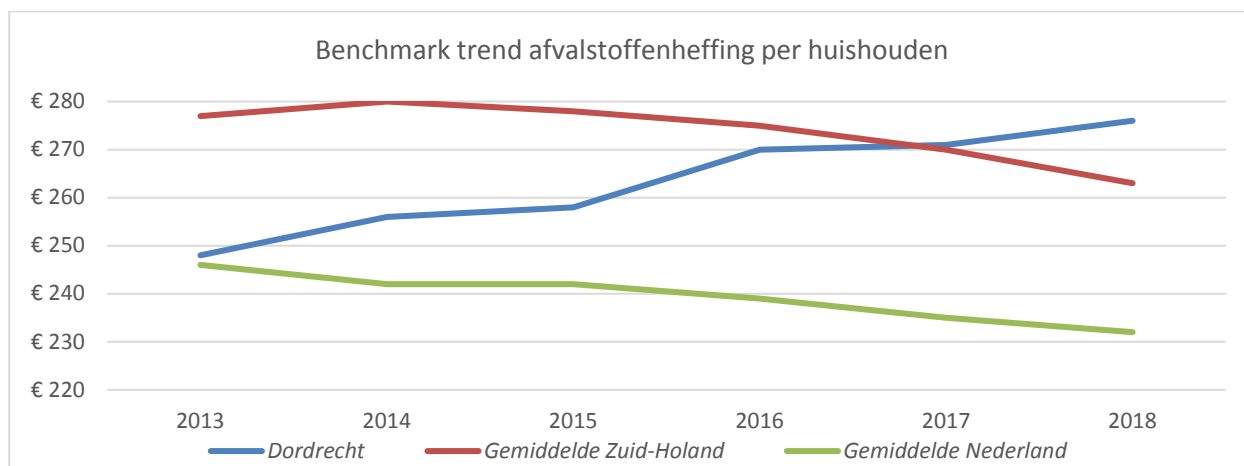
Kosten afvalbeheer inzichtelijk, maar relatief hoog

De kostenprestaties in Dordrecht zijn inzichtelijk en transparant. Opvallend zijn de inzamelkosten voor restafval (+50%), de verwerkingstarieven (+10-20%) en de indirecte kosten (+100%). Deze drie posten vallen alle drie hoger uit dan gemiddeld. De stijging van de afvalbeheerkosten is in lijn met de algemene inflatie in Nederland (CPI). Uitzondering hierop vormen de verwerkingskosten: die zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Deze stijging ligt grotendeels buiten de invloedssfeer van HVC en wordt veroorzaakt door eerst de invoer van de verbrandingsbelasting in 2015 en daarna de sterkte verhoging hiervan in 2019 (bijna drie keer zoveel).

Door het ontbreken van beleid is de hoeveelheid restafval in Dordrecht als aangegeven niet of nauwelijks omlaag gegaan. Door de invoering van de verbrandingsbelasting op restafval (+€ 32,- /ton) en hoger geworden verwerkingstarieven van restafval (+€ 15,- /ton) leidt dit ook tot hogere kosten in vergelijking met gemeenten die wel hun hoeveelheid restafval hebben kunnen reduceren. Dit betekent ook dat de afvalstoffenheffing, die in Nederland de afgelopen jaren gedaald is, in Dordrecht sinds 2018 tot boven het gemiddelde is gestegen.

Daar komt nog bij dat de dekking van de afvalstoffenheffing in Dordrecht niet volledig is (85%): de kosten voor afvalbeheer zijn ca € 2 miljoen hoger dan de baten uit de afvalstoffenheffing. Dit is ca € 35,- per woonhuisaansluiting. Een deel van dit tekort is structureel (BTW) en een deel komt

door tegenvallers (zoals verhoging van de verbrandingsbelasting). Het structurele tekort wordt gedekt via de algemene middelen. De tegenvallers vanuit de egalisatiereserve. Omdat de reserve uitgeput raakt, zal na volgend jaar een andere oplossing moeten worden bedacht.



Figuur 2.3: Hoogte van de afvalstoffenheffing in Dordrecht vs het gemiddelde in Zuid-Holland en in Nederland

Voldoende serviceniveau en tevreden bewoners

Tegelijkertijd is het serviceniveau in Dordrecht vergelijkbaar met dat van andere gemeenten. Bewoners zijn over het algemeen tevreden en de afvallasten lijken geen issue te zijn (blijkt uit een peiling uit 2016). Met de invoering van nieuwe maatregelen om milieudoelen te halen is het echter de vraag of bewoners het serviceniveau hetzelfde zullen blijven beleven. De hoeveelheid en toegankelijkheid van de faciliteiten en de ophaalfrequentie voor grondstoffen zal immers omhoog gaan, maar voor restafval wordt dit mogelijk minder. In het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan 2020-2030, dat een structurele oplossing voor de dekking van de afvalstoffenheffing én maatregelen om de milieudoelen te halen belooft, zal dus een slimme balans gevonden moeten worden tussen service en kosten.

3. Toekomstgerichtheid

Dordrecht heeft zicht op ontwikkelingen maar haalt door achterstand niet de richtlijn van 2020

In de Dordtse beleidsstukken over grondstoffen en circulaire economie komen de relevante ontwikkelingen op deze thema's terug. De terughoudendheid bij het vaststellen van een nieuw Grondstoffenbeleidsplan zorgt er echter voor dat maatregelen slechts op kleine schaal en soms maar deels worden uitgevoerd. Zo ontstaat een achterstand t.o.v. de VANG-richtlijn voor 2020 die realistisch gezien niet meer binnen een jaar is in te halen. Om de achterstand in te halen is een stapeling van gangbare maatregelen nodig. Dit gaat verder dan tot nu toe in Dordrecht beproefd.

Voor halen van de richtlijn 2025 is meer ambitie en een koppeling met circulaire economie nodig

Om vervolgens de richtlijn voor 2025 te halen zijn ambitieuzere maatregelen nodig die grondstoffenbeleid aan circulair beleid koppelen waardoor ketens worden gesloten. Een voorbeeld hiervan is de inzet van huishoudelijk kunststof afval voor het maken van straatmeubilair. In Dordrecht is deze koppeling nog niet aanwezig en staat het beleid voor circulaire economie nog in de kinderschoenen met verkenningen naar kansen en een eerste aanzet tot duurzaam inkopen. Overigens is hier geen sprake van een achterstand, want Nederland Circulair is een doel voor 2050 en veel gemeenten zijn nog in de beginfase.

Systeembreed uitvoeren van maatregelen is grootste optimalisatie

De grootste optimalisatie voor Dordrecht zit in het daadkrachtig doorvoeren van beleidsplannen. Door het realiseren van al beproefde maatregelen in heel Dordrecht kan de achterstand in Dordrecht worden ingehaald. Dit biedt niet alleen uitkomst op het vlak van milieuprestaties maar zal, door daling van de hoeveelheid restafval, ook gunstig doorwerken in de kostenprestaties.

2.2 Overzicht Bevindingen o.b.v. Normenkader

In het overzicht op de volgende pagina zijn de onderzoeksvragen, normen en bevindingen weergegeven. Per norm is geduid of deze behaald is inclusief een korte toelichting op basis van de bevindingen. Tot slot is aangegeven in welke paragraaf van het onderzoek de bevindingen op dit punt zijn terug te vinden. Voor een uitgebreider antwoord op de vragen, zie bijlage 1.

Norm en onderzoeksvraag	Voldaan	Bevindingen	Par.
1. Welk beleid heeft Dordrecht geformuleerd t.a.v. afval- en zwerfafvalbeheer en hoe verhoudt zich dat tot de landelijke doelstellingen en benchmark			
Er is gemeentelijk beleid voor (zwerf)afvalbeheer	Deels	- Er is gemeentelijk beleid voor afvalbeheer, het laatst vastgestelde beleid stamt echter uit de periode 2011-2015 (Afval Ambitie 2015). - Er is geen officieel gemeentelijk beleid voor zwerfafval, alleen een jaarlijkse verantwoording van de zwerfafvalvergoeding (Aanpak Zwerfafval 2018).	3.1.2 en 3.1.3
Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen	Deels	- Er is een doel vastgelegd, namelijk voor afvalscheiding (60% in 2018), de maatregelen van de Ambitie zijn al uitgevoerd maar hebben niet tot het behalen van dit doel geleid. Aanvullende concrete maatregelen worden op dit moment als pilot beproefd. - De Aanpak Zwerfafval bevat wel doelen maar deze zijn nog niet heel concreet of meetbaar. Wel zijn er maatregelen aan gekoppeld.	3.1.2 en 3.1.3
Dordts beleid is in lijn met landelijke doelstellingen	Nee	Dordts beleid loopt achter op beleid in vergelijkbare gemeenten en op de landelijke doelstellingen (75% afvalscheiding en 100 kg restafval/inwoner in 2020).	3.1.3
2. Hoe is het afval- en zwerfafvalbeheer vormgegeven en hoe is dit georganiseerd?			
Er wordt gewerkt conform een plan, contract en/of DVO	Ja	- Voor afvalbeheer wordt er conform een vastgesteld beleidsplan uit 2015 gewerkt. De uitvoering ligt bij de vaste contractpartner HVC die wordt aangestuurd vanuit het cluster Ruimtelijke Kwaliteit onder de wethouder Milieu & Energie. Dit is vastgelegd in een DVO. - Voor zwerfafvalbeheer zijn alleen beeldkwaliteitsnormen vastgesteld. Onderhoudsaannemers voeren het reguliere werk uit onder toezicht van het cluster Wijken onder de wethouder Leefbaarheid wijken. Dit is vastgelegd in integrale onderhoudsbestekken per wijk. Daarnaast voert HVC en klein deel hiervan uit. - Voor zwerfafval zijn daarnaast werkplannen op ambtelijk niveau voor optimalisatie. Uitvoering hiervan wordt door verschillende partijen gedaan. De sturing hiervan is verdeeld over bovenstaande clusters en wethouders.	3.2.2 en 3.2.3
Verwachtingen worden waargemaakt	Deels	- In de basis wordt er goed samengewerkt en worden de verwachtingen waar gemaakt. - De gemeente verwacht echter meer pro-activiteit en innovativiteit van HVC. Andersom verwacht HVC meer betrokken te worden bij beleidsplannen en besluitvorming hierover. - Van onderhoudsaannemers verwacht de gemeente ook een pro-actieve houding en extra inzet waar nodig (in weekends en tijdens evenementen).	3.2.2 en 3.2.3
3. Welke maatregelen zijn / worden ingezet richting bewoners om gewenst gedrag te stimuleren?			
Er zijn gerichte maatregelen benoemd in	Ja	De Aanpak Zwerfafval is vertaald naar een Werkplan Zwerfafval 2019 waarin gerichte bewonersmaatregelen benoemd staan.	3.3.1 en

Norm en onderzoeksvraag	Voldaan	Bevindingen	Par.
beleid / uitvoering om gewenst gedrag te stimuleren		- Overige maatregelen zijn meer ad hoc maar zijn wel vastgelegd in bijvoorbeeld het participatiebestek en de HVC-editie 100-100-100. - Informatievoorziening en terugkoppeling gebeurt door HVC conform DVO en aanvullend via campagnes.	3.3.2
4. Hoe en met welke indicatoren wordt hierop gemonitord en bijgestuurd? Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?			
Er is een monitoringplan met SMART KPI's	Ja	- Voor afvalbeheer is er monitoring van de resultaten via rapportages van HVC. Voor de betreffende rapportages zijn de KPI's SMART vastgelegd en relateren ze aan de beleidsindicatoren. Het functioneren van HVC wordt in de DVO echter niet volgens deze KPI's beoordeeld. - Voor zwerfafvalbeheer is de monitoring beperkt. In de onderhoudscontracten wordt wel om een rapportage gevraagd maar de invulling hiervan is vaag. Het functioneren van aannemers wordt beoordeeld op de KPI beeldkwaliteit. Dit is een gangbare KPI voor zwerfafval die in theorie wel SMART is maar in de praktijk afhankelijk is van hoe de persoon tijdens een schouw waardeert.	3.4.1 en 3.4.2
Monitoring en rapportage (aan raad) vindt periodiek plaats	Ja	Binnen de gemeente wordt voor zowel afval- als zwerfafvalbeheer gewerkt met een PDCA-cyclus waarbij monitoring op financieel vlak met SMART KPI's plaatsvindt (afwijkingen > ton).	3.4.2
Er zijn voldoende (bij)sturingsmogelijkheden voor de raad	Deels	- Via de PDCA-cyclus van de gemeente heeft de Raad de mogelijkheid om financieel bij te sturen. De inhoudelijke verantwoording vindt echter maar ten dele plaats via informatiebrieven. - Onduidelijk is in hoeverre de Raad kan en wil (bij)sturen op beleidsactiviteiten rondom (zwerf)afvalbeheer. Rapportage vindt alleen op hoofddoelen plaats terwijl inhoudelijke informatie op subdoelen nodig is voor goede (bij)sturing.	3.4.3
5. Leidt het huidige (zwerf)afvalbeheer tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu en service?			
Het is te verwachten dat de huidige afvalaanpak / maatregelen leidt tot realisatie van de beleidsdoelen	Nee	- De huidige afvalaanpak leidt niet tot realisatie van de beleidsdoelen; de afvalscheiding is niet significant verbeterd t.o.v. 2015, overige doelen zijn niet concreet geformuleerd. - De maatregelen die worden getoetst in pilots kunnen bij een stapeling en systeembrede implementatie in potentie wel zorgen voor het behalen van de VANG-doelen maar niet in 2020. Gemeenten die een dergelijke stapeling aan maatregelen hebben uitgevoerd liggen namelijk vaak al op koers om deze doelen te halen, al blijft dit afhankelijk van de specifieke situatie en toepassing in een gemeente.	3.1
Het is te verwachten dat de huidige	Deels	De huidige zwerfafvalaanpak zorgt ervoor dat veel verschillende maatregelen op projectbasis worden uitgevoerd. In hoeverre deze maatregelen leiden tot	3.3.1 en

Norm en onderzoeksvraag	Voldaan	Bevindingen	Par.
zwerfafvalaanpak / maatregelen leidt tot realisatie van de beleidsdoelen		realisatie van de beleidsdoelen is onduidelijk. Niet alleen is er weinig monitoring, de doelen zijn ook niet SMART geformuleerd waardoor het beoordelen of deze gerealiseerd zijn lastig is.	3.4.3
6. Is het huidige afvalbeheer doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?			
De totale kosten per aansluiting (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde (of lager).	Nee	De totale kosten per aansluiting in Dordrecht bedragen € 223,-, dit is nog exclusief de circa € 35,- per aansluiting aan afvalkosten die Dordrecht op dit moment nog niet verrekent in de heffing. Dat is ruim boven het benchmarkgemiddelde (peiljaar 2017, circa € 170,- per aansluiting). De afvalstoffenheffing in Dordrecht is in 2018 dan ook boven het landelijke gemiddelde en het gemiddelde van Zuid-Holland uit gestegen.	4.2
7. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden (service)?			
>70% bewoners is tevreden over de dienstverlening	Ja	Uit een burgerpeiling van 2016 blijkt dat 73% van de burgers tevreden of zeer tevreden zijn over de dienstverlening. Recenter zijn de rapportages van HVC (2018) die een daling in het klachtenpercentage laten zien maar een stijging in het aantal meldingen. De oorzaak hiervan is onbekend.	4.3
8. Hoe verhouden de prestaties ten aanzien van afvalbeheer zich met landelijke benchmarks (doelstellingen en prestaties)?			
Prestaties in Dordrecht zijn minimaal gelijkwaardig aan de benchmark	Nee	Dordrecht loopt achter op het gebied van milieuprestaties (35% meer restafval en 9% minder afvalscheiding) en ligt daarmee niet op koers om de landelijke doelstellingen te halen. Ook is Dordrecht duurder dan gemiddeld in de landelijke benchmark (32% hogere kosten per woonhuusaansluiting). De serviceprestaties liggen in lijn met die van andere gemeenten (inzamelfrequentie en aantal brengstations ongeveer gelijk).	4.1, 4.2 en 4.3
9. Is het realistisch om te verwachten dat de landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025 zijn te realiseren in Dordrecht op basis van de ingezette proeven bij hoog- en laagbouw en overige beleidsplannen?			
Met het ingezette beleid ligt Dordrecht op koers	Nee	Met het ingezette beleid ligt Dordrecht niet op koers voor het behalen van de landelijke doelstellingen. Om de doelen te behalen is een ambitieuzer en verdergaander beleid noodzakelijk.	5.1
Met de ingezette proeven wordt een grote slag gemaakt	Deels	De ingezette proeven en overige beleidsplannen laten maatregelen zien die in potentie kunnen leiden tot het realiseren van de landelijke doelen. De terughoudendheid die Dordrecht hanteert in het vaststellen en doorvoeren van beleid leidt echter tot een achterstand. Op basis hiervan is het niet realistisch om te verwachten dat het landelijke doel voor 2020 nog behaald wordt.	5.1
10. Speelt Dordrecht in op nieuwe ontwikkelingen (bijv. nieuwe technologie, gedragsbeïnvloeding of circulaire economie)?			
Dordrecht speelt adequaat in op kansrijke	Deels	Dordrecht laat in haar beleidsplannen en proeven zien dat zij zicht heeft op nieuwe ontwikkelingen en hier ook op inspeelt met de plannen. De plannen	5.2

Norm en onderzoeksvraag	Voldaan	Bevindingen	Par.
ontwikkelingen		komen alleen nog niet tot volledige uitvoering. Wat daarnaast mist in Dordrecht (maar ook andere gemeenten) is een integrale aanpak circulaire economie die afvalscheiding en -reductie, recycling en hergebruik bij elkaar brengt en ook slimme verbindingen legt hiertussen.	
11. Zijn er mogelijkheden voor toekomstige optimalisaties (t.a.v. afval en zwerfafval) en zo ja, waar liggen de (circulaire) kansen?			
Geen: inventariserend	Ja	De belangrijkste optimalisatie voor Dordrecht is om de daadkracht van de organisatie te vergroten. De beleidsplannen, die grotendeels al inspelen op nieuwe ontwikkelingen, kunnen dan doorgevoerd worden.	5.3

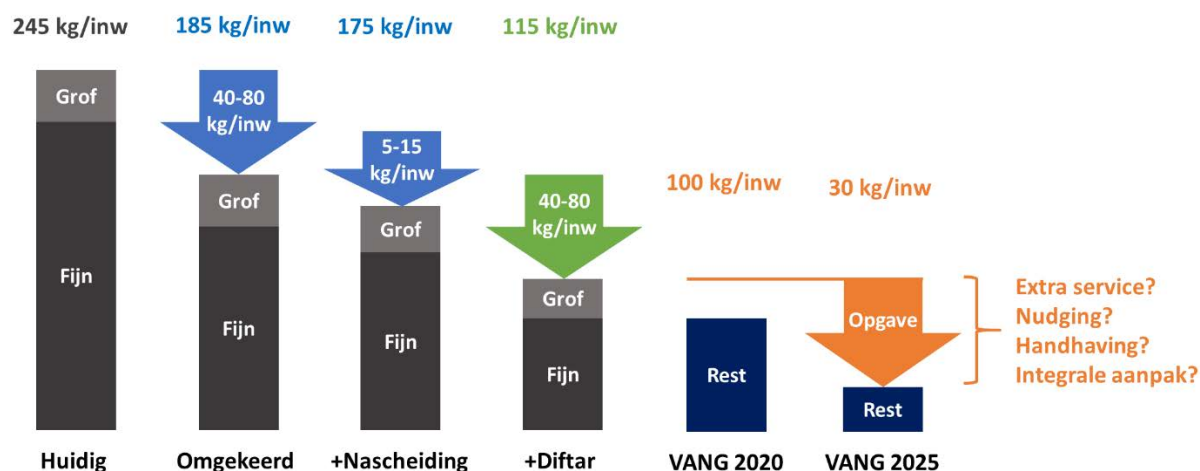
2.3 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en analyse daarvan zijn 6 aanbevelingen geformuleerd:

1. Zorg voor een ambitieuze en integrale insteek voor het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan;
2. Zoek een nieuwe balans tussen afvalkosten en -heffingen;
3. Creëer de voorwaarden voor snelle besluitvorming en implementatie;
4. Organiseer intern een integrale uitvoering en monitoring;
5. Organiseer extern een directe vertaling van beleidsdoelen naar prestatie-indicatoren;
6. Organiseer goede (bij)sturing door inhoudelijke voortgang te rapporteren;

1. Zorg voor een ambitieuze en integrale insteek voor het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan

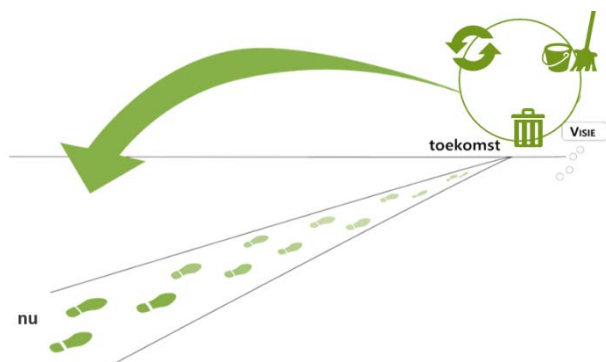
Om zowel de milieuprestaties als de kostenprestaties te verbeteren is het van belang dat het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan voldoende ambitieus is. Minder restafval is namelijk een direct milieudoel maar betekent ook dat er minder inzamel- en verwerkingskosten zijn voor deze relatief dure stroom. Dit betekent dat het plan meerdere strategieën moet bevatten om de afvalscheiding omhoog en de hoeveelheid restafval omlaag te krijgen. Hierin kan de Raad kiezen voor een groeimodel waarbij de verschillende maatregelen getrapd ingevoerd worden (zie figuur 2.4).



Figuur 2.4: Stapeling van maatregelen leidt in potentie tot het behalen van de VANG-doelstelling 2020

Daarnaast biedt een integratie met de thema's (zwerf)afval en circulaire economie niet alleen de kansen om ook de toekomstige landelijke doelen op afvalbeheer en circulaire economie te behalen maar ook om de prestaties op zwerfafval te verbeteren. De bewonersgerichte aanpak die bij zwerfafval wordt gehanteerd kan de maatregelen voor afvalscheiding en -preventie tot een succes maken. Andersom kunnen verstandige keuzes in inzamelmiddelen en locaties voor afvalscheiding ervoor zorgen dat zwerfvuil beperkt wordt. Het koppelen van grondstoffenbeleid aan circulair beleid maakt afvalscheiding uiteindelijk rendabeler. Door bijvoorbeeld bij de inkoop van straatmeubilair toepassing van gerecyclede kunststof te eisen gaat de vraag naar gerecycled kunststof omhoog en daarmee de opbrengsten voor huishoudelijk verpakkingsafval. Overigens kunnen gemeenten de markt voor recyclables maar deels beïnvloeden en zijn hogere opbrengsten voor kunststof bij een dergelijke aanpak dus zeker geen garantie.

Vervolgens dienen er aan dit ambitieuze en integrale plan concrete en meetbare doelen gekoppeld te worden op alle drie de pijlers van de afvaldriehoek; milieu, kosten en service. Voor milieu kan Dordrecht aansluiten op de landelijke doelen voor de hoeveelheid restafval per inwoner maar ook aan circulaire doelen zoals percentage hergebruik. Voor service valt te denken aan doelen op bewonerstevredenheid of -beleving (gekoppeld aan afvalinzameling en zwerfafval). Voor kosten kan er bijvoorbeeld een verhoudingsgetal gebruikt worden voor de balans tussen bewonerstevredenheid, -lasten en milieudoelen. Voor het formuleren van deze doelen is het verstandig om een benchmark te doen bij vergelijkbare gemeenten.



Tot slot is het verstandig om ook een tijdspad te schetsen voor de implementatie van de maatregelen in het beleidsplan. Niet alleen biedt dit houvast voor de uitwerking ervan, het geeft ook inzicht in, wanneer welke stappen nodig zijn om de geformuleerde doelen te behalen.

Hiervoor is een GAP-analyse nodig die inzichtelijk maakt wat het effect is van de benoemde maatregelen en deze vervolgens prioriteert.

2. Zoek een nieuwe balans tussen afvalkosten en -heffingen



In het Coalitieakkoord 2018-2022 wordt gesteld dat de afvalstoffenheffing kostendekkend moet zijn. Op dit moment is dit in Dordrecht niet het geval (circa 85% dekking). Dit betekent dat er een gat is van circa € 2 miljoen tussen de inkomsten (afvalstoffenheffing) en uitgaven (afvalbeheerkosten). De afvalstoffenheffing is in feite dan circa € 35,- per huishouden te laag om alle kosten te dekken. De afvalstoffenheffing van Dordrecht ligt echter nu al boven het Nederlands (circa € 50,-) én Zuid-Hollands (circa € 15,-) gemiddelde.

Om de uitgaven omlaag te brengen is het uitvoeren van een ambitieus Grondstoffenplan, zoals benoemd in aanbeveling 1, een eerste belangrijke stap. Daarnaast is het verstandig om met HVC in gesprek te gaan over de hoge inzamel- en verwerkingskosten voor restafval (respectievelijk 50% en 20% boven het benchmark gemiddelde).

Voor het omhoog brengen van de inkomsten kan een ambitieuze strategie ook helpen maar is er meer nodig. Het hoger belasten van restafval en lager belasten van grondstoffen (gedifferentieerde tarieven ofwel diftar) kan hierbij helpen; bewoners hebben immers nu nog veel restafval waardoor hun heffing hoger uit zal vallen. Een neveneffect van diftar kan echter zijn dat mensen op andere manieren van hun restafval proberen af te komen met meer bijplaatsingen en vervuiling van de grondstofstromen tot gevolg (en daarmee een negatief effect op de doelen voor reinheid en

milieu). Zeker in combinatie met het implementeren van een nieuw inzamelsysteem waarbij de burger om een extra inspanning wordt gevraagd is het omhoog brengen van de heffing mogelijk ongunstig voor de goodwill van mensen en daarmee bepalend voor het succes van een nieuw grondstoffenbeleid.

3. Creëer de voorwaarden voor snelle besluitvorming en implementatie



De eerste twee aanbevelingen kunnen ervoor zorgen dat Dordrecht weer voorop gaat lopen op het gebied van (zwerf)afvalbeheer. Zonder de benodigde besluitvorming tot brede implementatie zal er echter weinig effect zijn. In Dordrecht zijn de omstandigheden voor snelle besluitvorming niet ideaal; informatievoorziening is niet optimaal en de Raad is verdeeld.

Betere voorwaarden kunnen worden gecreëerd door:

- Het Grondstoffenplan zoveel mogelijk gezamenlijk met alle betrokkenen op te stellen; door ruimte te geven aan zowel interne input (vanuit afvalbeheer, zwerfafvalbeheer waaronder Weizigt en circulaire economie) als externe input (vanuit HVC en onderhoudsaannemers) wordt het plan breed gedragen;
- De informatiebehoefte van College en Raad te inventariseren en daar op aan te sluiten met de informatie die gegeven wordt in het Grondstoffenplan en begeleidende brieven; door te vragen op welke onderdelen men geïnformeerd wil worden.
- Parallel hieraan het gesprek aangaan in College en Raad over waar de sturing en verantwoording nog verbeterd kan worden.

4. Organiseer intern een integrale uitvoering en monitoring



Op dit moment is de interne organisatie vrij complex vormgegeven; voor afvalbeheer wordt veel extern ingehuurd en voor zwerfafvalbeheer zijn de verantwoordelijkheden verdeeld, circulaire economie wordt buiten de reguliere diensten in de duurzaamheidsopgave uitgewerkt.

Denk na over het vereenvoudigen van de uitvoering.



5. Organiseer extern een directe vertaling van beleidsdoelen naar prestatie-indicatoren



Om een integrale uitvoering en monitoring van het Grondstoffenplan mogelijk te maken dienen ook de prestatie-indicatoren van externe partijen een directe relatie te hebben met de beleidsdoelen. Op dit moment rapporteert HVC wel over milieudoelen maar wordt er in de werkpakketten niet op gestuurd. Voor zwerfafval zijn veel kwalitatieve doelen gesteld die geen relatie hebben met de indicator beeldkwaliteit in de onderhoudscontracten. Door niet alleen meetbare indicatoren terug te laten komen in contractrapportages maar door deze ook te verbinden aan de prestaties van de externe partijen ontstaat ook in de uitvoering sturing op de beleidsdoelen.

6. Organiseer goede (bij)sturing door inhoudelijke voortgang te rapporteren



Tot slot is het aan te bevelen om niet alleen voorbereidend op besluitvorming inhoudelijke informatie te verstrekken maar deze structureel te bieden. Op dit moment vindt in de formele cyclus vooral rapportage op financieel vlak plaats en kunnen bestuurders de voortgang op andere doelen moeilijk monitoren.



Bestuurlijke reactie



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan
de voorzitter van de Rekenkamercommissie
de heer S.J. Oostlander
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Datum 26 november 2019
Ons kenmerk InProces BBV: 2019-0137981
Betreft Bestuurlijke reactie op RKC Communicatie

Gemeente Dordrecht
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT
T 14078
www.dordrecht.nl

Contactpersoon
M.C.A. Bakx / S.L. van Gulik
T (078) 770 3912 /
(078) 770 4711
E mca.bakx@dordrecht.nl /
sl.van.gulik@dordrecht.nl

DOSSIER

Geachte heer Oostlander,

Hierbij reageren wij op het Rekenkameronderzoek Afvalbeheer. Voordat we nader ingaan op de conclusies en uw aanbevelingen, geven we u mee dat uw onderzoek voor ons aantoonde dat de urgentie om beleidskeuzes te maken groot is. Alleen zo kunnen we de doelstellingen halen. Het nieuwe Grondstoffenplan kan hierin voorzien.

Over de conclusies

1. Beleid en Organisatie

U stelt dat de juiste informatie van belang is voor (beleids)keuzes die in de raad gemaakt moeten worden. U concludeert ook dat het ontbreken van vastgesteld beleid tot stagnatie leidt. Wij herkennen dit punt, met de nuance dat er wel vastgesteld beleid is, maar dat dit nog niet ver genoeg gaat om de ambities ten aanzien van de landelijke VANG-doelstellingen waar te maken. In samenspraak met de raad is in 2017 namelijk besloten om proeven te doen met verschillende inzamelmethoden om daarna te komen tot een nieuw Grondstoffenplan (in 2020). Het rekenkameronderzoek komt daarmee op een goed moment. Het onderzoek onderstreept volgens ons, zoals eerder gezegd, het Dordtse belang om duidelijke beleidskeuzes te maken.

Het is mooi om bevestigd te zien dat de uitvoering in de basis op orde is. Op managementniveau vinden gesprekken plaats om de samenwerking met HVC verder te stroomlijnen en door te ontwikkelen. De behoefte aan meer interne sturing en overzicht herkennen en erkennen wij. Onlangs heeft er ook een eigen onderzoek naar interne organisatie plaatsgevonden. De uitkomsten van dit onderzoek komen overeen met uw deelconclusie. Het eigen interne onderzoek en uw rekenkameronderzoek zijn voor ons aanleiding om passende maatregelen te nemen. We gaan aan de slag met het verbeteren van de coördinatie en de regie op de verschillende (organisatie)onderdelen binnen het afvalbeheer.

2. Gerealiseerde Prestaties

Dat de eigen beleidsdoelen en de landelijke richtlijnen voor milieuprestaties in Dordrecht nog niet worden gehaald bevestigt het belang van het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan. U geeft aan dat "het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan 2020-2030, dat op dit moment wordt opgesteld, [...] deze trendbreuk [kan] veroorzaken". Deze conclusie delen wij vanzelfsprekend. Ook wij geloven dat het nieuwe plan de trend kan ombuigen. Deze (negatieve) trend is overigens niet typisch Dordts. We

Datum 26 november 2019
Ons kenmerk InProces BBV: 2019-0137981

zien dat ook de andere zeer sterk verstedelijkte¹ gemeenten achterblijven bij het halen van scheidingsdoelstellingen, waaronder veel HVC-gemeenten.

We zijn blij met uw conclusie dat de kosten van afvalbeheer in Dordrecht inzichtelijk zijn. Gezien de bedragen die gemoeid zijn met het afvalbeheer hechten wij aan transparantie op dit punt. Dat de kosten relatief stijgen onderschrijft (nogmaals) de noodzaak voor het nemen van beleidsmaatregelen. Uiteindelijk doen we dit voor de inwoners van Dordrecht. Wij constateren dat de inwoners tevreden lijken over het serviceniveau, tegelijkertijd zijn wij (in opmaat naar het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan) ervan overtuigd dat een betere balans tussen kosten, milieuprestaties en serviceniveau mogelijk is.

3. Toekomstgerichtheid

Door het nemen van nieuwe maatregelen kan, zoals eerder gezegd, een trendbreuk worden gerealiseerd en kunnen de ambities ten aanzien van de landelijke VANG-doelstellingen waargemaakt worden. Voor de lange(re) termijn erkennen we dat hierbij een goede koppeling met de circulaire economie nodig is. De basis hiervoor is reeds gelegd in de opgave Duurzame Stad 2019-2022. Vanuit deze opgave zijn vijf prestatielijnen benoemd waarop we resultaat kunnen boeken voor de stad en in samenwerking met de stad. De vijf benoemde prestatielijnen sluiten aan en bouwen voort op de uitgangspunten van het coalitieakkoord, het Energieakkoord Drechtsteden, het nationale Klimaatakkoord (in ontwikkeling) en lokale moties gericht op versnelling van de energietransitie. De prestatielijn "Stad in Beweging" is gericht op de ontwikkeling naar een meer circulair ingerichte economie en meer duurzame mobiliteit. Voor het eind van het jaar (2019) ontvangt de raad nog een Startnotitie Circulaire Economie.

Zoals eerder aangeven doen wij momenteel ervaring op met verschillende inzamelmethoden op verschillende locaties in Dordrecht, zowel bij hoog- als laagbouw. De uitkomsten van deze proeven zijn mede bepalend voor de maatregelen die wij breder gaan uitrollen in de stad.

De aanbevelingen

1. Zorg voor een ambitieuze en integrale insteek voor het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan

De aanbeveling om met een voldoende ambitieus nieuw Grondstoffenplan te komen nemen wij vanzelfsprekend volledig over. De belangrijkste insteek is wat ons betreft het komen tot betere afvalscheiding en vermindering van de hoeveelheid restafval. Daarnaast zien wij een belangrijke meerwaarde in, zoals u ook concludeert, het koppelen van grondstoffenbeleid aan circulair beleid. Hiertoe zoeken wij actief de samenwerking met onze opgave Duurzame Stad. De aanbeveling om aan het Grondstoffenplan concrete en meetbare doelen te koppelen op de aspecten milieu, kosten en service nemen wij ter harte.

¹ Dordrecht zit in hoogbouw klasse B (30-50% hoogbouw). Stedelijkheids-klasse gaat over hoe dicht de huishoudens op elkaar wonen. Compact gebouwde wijken, zoals de oude delen van Dordrecht, geen een hoge stedelijkheidsklasse. Ook buurten met laagbouw in het Centrum zijn "zeer sterk verstedelijkt" en dus stedelijkheidsklasse 1.



Datum 26 november 2019
Ons kenmerk InProces BBV: 2019-0137981

2. Zoek een nieuwe balans tussen afvalkosten en -heffingen

De belangrijkste ambitie van een nieuw Grondstoffenplan is het komen tot een goede balans tussen kosten, milieuprestaties en serviceniveau. De maatregelen die voortvloeien uit het plan zijn hier dan ook op gericht. Wel plaatsen wij een kanttekening als het gaat om het kwietscheldingsbeleid. Het gaat hierbij om aanzienlijke bedragen en dit veroorzaakt in belangrijke het dekkingstekort voor de afvalstoffenheffing waardoor de reserve uitgeput raakt. Met HVC in gesprek gaan over de hoge inzamel- en verwerkingskosten voor restafval is natuurlijk mogelijk, maar dat dit resultaat oplevert is weinig realistisch omdat hierover afspraken zijn gemaakt in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Met andere woorden, de tarieven bij gelijkblijvende dienstverlening liggen voor de contractperiode vast.

3. Creëer de voorwaarden voor snelle besluitvorming en implementatie

We onderschrijven het idee achter de aanbeveling: goede besluitvorming en informatievoorziening zijn van groot belang voor een 'brede implementatie'. Het aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad is een kernprincipe van onze (lokale) democratie. U doet onder andere de aanbevelingen om "de informatiebehoefte van College en Raad te inventariseren en daar op aan te sluiten [...]", "parallel hieraan het gesprek aangaan in College en Raad over waar de sturing en verantwoording nog verbeterd kan worden". Dit is voor ons geen nieuw terrein. Er wordt namelijk al voortvarend gewerkt aan het verbeteren van de door u gevraagde randvoorwaarden en het samenspel tussen raad en college. Dit gebeurt met name onder de noemer 'Doorontwikkeling raad', waarbij acties ondernomen zijn en (nog steeds) worden op thema's als 'raad aan het roer', 'democratische gehalte' en 'effectief vergaderen'.

4. Organiseer intern een integrale uitvoering en monitoring

De aanbeveling om de interne organisatie op het gebied van (zwerf)afvalbeheer en in relatie tot circulaire economie te vereenvoudigen nemen wij over. Om de integrale uitvoering te bevorderen wordt de ambtelijke aansturing op (zwerf)afval bij één programmamanager ondergebracht. Daarnaast zorgen we ook voor een daadkrachtige integrale aanpak op bestuurlijk niveau via één stuurgroep.

5. Organiseer extern een directe vertaling van beleidsdoelen naar prestatie-indicatoren

Wij zien de noodzaak voor het organiseren van een directe koppeling van beleidsdoelen met prestatie-indicatoren. Wij zullen hier met HVC aparte afspraken over maken, zodat er scherper op de beleidsdoelen gestuurd kan worden. Uiteraard is het hierbij ook wenselijk om met HVC in gesprek te gaan over onze beleidsdoelstellingen en hun rol daarbij. Wat betreft het monitoren van zwerfafval: wij voeren al beeldkwaliteit-metingen uit. De aanbeveling om de meetbare indicatoren te gaan verbinden aan de prestaties van de externe partijen nemen wij daarom niet over.

6. Organiseer goede (bij)sturing door inhoudelijke voortgang te rapporteren

Over de wijze waarop het college de raad informeert zijn, in het kader van 'Doorontwikkeling raad' en 'Kiezen, sturen, verantwoorden', afspraken gemaakt. Zo is het gebruikelijk dat de raad - inhoudelijk - wordt geïnformeerd over 'growing' (ontwikkeling nieuw beleid), maar niet over 'going' (uitvoering regulier beleid). Het is een bewuste keuze om de raad te informeren over nieuwe ontwikkelingen, zodat de raad door de bomen nog het bos kan zien. Anders gezegd, deze manier van



Datum 26 november 2019
Ons kenmerk InProces BBV: 2019-0137981

informereren sluit aan bij de ambitie van de raad om adequaat op hoofdlijnen te kunnen sturen. Om deze reden nemen wij uw aanbeveling om de raad structureel inhoudelijke informatie te verspreken niet over.

Wij danken u voor het onderzoek.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders

H. Kranendonk
loco-secretaris

P.H. Sleeking
loco-burgemeester

DEEL II

Onderzoeksbevindingen (Nota van Bevindingen)

3 Beleid, sturing en organisatie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvragen van het normenkader, voor wat betreft beleid, sturing en organisatie in Dordrecht:

Nummer	Vraag
1	Welk beleid heeft Dordrecht geformuleerd t.a.v. afval- en zwerfafvalbeheer en hoe verhoudt zich dat tot de landelijke doelstellingen en andere gemeenten (benchmark)?
2	Hoe is het afval- en zwerfafvalbeheer vormgegeven (in samenwerking met uitvoerende organisaties) en hoe is dit georganiseerd?
3	Welke maatregelen zijn/worden ingezet richting de bewoners om gewenst gedrag te stimuleren?
4	Hoe en met welke indicatoren wordt hierop (door het college) gemonitord en bijgestuurd (In het kader plan-do-check-act)? Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

Dit doen we in de volgende paragrafen:

Paragraaf 3.1: Beleid

1. Landelijk kader voor huishoudelijk afvalbeheer
2. Beleid huishoudelijk afvalbeheer in Dordrecht
3. Beleid zwerfafvalbeheer in Dordrecht
4. Beleidsdoelstellingen in vergelijkbare gemeenten
5. Belangrijkste bevindingen afval- en zwerfafvalbeleid Dordrecht

Paragraaf 3.2: Organisatie

1. Interne organisatie
2. Afvalinzameling, -verwerking en contracten
3. Reiniging (zwerfafval) en contracten
4. Belangrijkste bevindingen organisatie

Paragraaf 3.3: Bewonersmaatregelen

1. Maatregelen voor gewenst afvalgedrag
2. Informatievoorziening en terugkoppeling
3. Belangrijkste bevindingen bewonersmaatregelen

Paragraaf 3.4: Monitoring en bijsturing

1. Belangrijkste indicatoren (KPI's)
2. Monitoring en rapportages conform beleid/DVO
3. Monitoring en rapportages in de praktijk
4. Belangrijkste bevindingen monitoring en bijsturing

3.1 Dordts beleid t.a.v. afval- en zwerfafvalbeheer

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Landelijk kader voor huishoudelijk afvalbeheer
2. Beleid huishoudelijk afvalbeheer in Dordrecht
3. Beleid zwerfafvalbeheer in Dordrecht
4. Beleidsdoelstellingen in vergelijkbare gemeenten
5. Belangrijkste bevindingen afval- en zwerfafvalbeleid Dordrecht

1. Landelijk kader voor huishoudelijk afvalbeheer

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 doelen ten aanzien van huishoudelijk afval zijn:

- Maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020;
- Minimaal 75% afvalscheiding in 2020;
- Maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar in 2025.

In de landelijke programma's - en ook bij steeds meer gemeenten - wordt het huishoudelijk afvalbeleid gekoppeld aan de (landelijke) transitieagenda's circulaire economie¹. Belangrijke speerpunten hierbij zijn o.a. het lokaal sluiten van grondstofketens, nieuwe circulaire businessmodellen (bijv. inzetten op product- levensduurverlenging) en het bundelen van stromen (bijv. bedrijfsafval en huishoudelijk afval).

2. Beleid huishoudelijk afvalbeheer in Dordrecht

Relevante plandocumenten voor het huishoudelijk afvalbeleid in Dordrecht zijn:

- A. Meerjarenprogramma afvalbeleid 2005-2010 (sept 2005)
- B. Afvalambitie 2015 (april 2011)
- C. Grondstoffenbeleidsplan 2016-2020 (jan 2017 en nov 2017)
- D. Raadsbesluit 1972983 (feb 2018)

A. Meerjarenprogramma afvalbeleid 2005-2010

Voorafgaand aan het nu geldende beleid is het meerjarenprogramma afvalbeleid 2005-2010 uitgevoerd. Het programma richt zich vooral op monitoring, communicatie en inzamelvoorzieningen.

De stromen papier, GFT en soms restafval, worden ingezameld met minicontainers aan huis. Textiel, glas en soms restafval worden naar een gedeelde wijkvoorziening gebracht. Het programma zorgt voor voortzetting van het inzamelen van GFT en de realisatie van ondergrondse containers als wijkvoorziening waarbij 10% van de huishoudens een overstap heeft gemaakt van minicontainers naar ondergrondse containers voor restafval.

¹ <https://www.circulairereconomienederland.nl/transitieagendas/default.aspx>

De belangrijkste ambities en doelstellingen uit het meerjarenprogramma afvalbeleid zijn:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Afvalscheiding	53% bronscheiding	2010
Voorzieningenniveau	65% score conform landelijke monitoringssystematiek	2010
Schoon	Verbeteringen van de inzamelvoorzieningen laten bijdragen aan een schone straat	-
Kosten	Besluit nemen over de betaalbaarheid tot 2010 a.d.h.v. het programma	-

Tabel 3.1: doelstellingen en ambities uit Meerjarenprogramma afvalbeleid – doelend op alle drie de aspecten van de afvaldriehoek en op reinheid

B. Afvalambitie 2015

Formeel is het huidige afvalbeheer nog ingericht conform het beleidsstuk Afvalambitie 2015 (geschreven door HVC). Dit document is gericht op nuttig hergebruik van grondstoffen met als doel om in 2015 aan de doelstelling van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP-2, 2010-2015) te voldoen: 60% hergebruik van huishoudelijk (grof) restafval.

Om deze doelstelling te behalen worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Inzamelen van GFT in de hoogbouw en de historische binnenstad (aanvullend op bestaande inzameling van GFT bij laagbouw)
- Verbeteren van de inzamelvoorzieningen voor papier en karton in hoogbouw en de historische binnenstad
- Inzetten van meer communicatiemiddelen ten behoeve van betere afvalscheiding

Deze maatregelen zijn inmiddels allemaal doorgevoerd².

Aanvullend op bovenstaande maatregelen wordt in het plan ook tariefdifferentiatie (difftar) in de afvalstoffenheffing voorgesteld. Hierover ontstond echter discussie en in het raadsvoorstel

² Interviews (mei-juni 2019) met verantwoordelijken van de gemeente Dordrecht en HVC

‘Maatregelen Afvalambitie 2015’ (d.d. 26 juni 2012) is geadviseerd om diftar vooralsnog niet uit te voeren maar om in plaats daarvan een pilot te doen met het inzamelen van een “droge en herbruikbare” stroom (alle fracties bij elkaar exclusief GFT en glas). Deze pilot is echter vroegtijdig teruggedraaid vanwege de tegenvallende opbrengsten voor papier³.

De belangrijkste ambities en doelstellingen uit het meerjarenprogramma afvalbeleid zijn:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Afvalscheiding	60% nuttig hergebruik van (grof) huishoudelijk restafvalafval	2015
Voorzieningenniveau	-	2010
Schoon	-	-
Kosten	-	-

Tabel 3.2: doelstellingen en ambities uit Afvalambitie 2015 – alleen maar doel op hergebruik

C. Grondstoffenbeleidsplan 2016-2020

In januari 2017 is een nieuw voorstel voor afvalbeleid bij de raad ingediend in de vorm van het grondstoffenbeleidsplan 2016-2020 (RIS nr. 1845576). Na vragen vanuit alle fracties is in december 2017 een aangepast plan ingediend waarin wordt voorgesteld om voorafgaand aan de goedkeuring proeven uit te voeren die een aantal van de voorgestelde maatregelen toetsen (RIS nr. 1972983, zie volgende paragraaf). Opvallend aan het oorspronkelijke grondstoffenplan en de reacties van de raad hierop, is dat de politieke discussie gericht is op de afweging tussen het bronscheiden en het nascheiden (met het serviceniveau aan de burger als onderwerp) en op de kosteneffecten van het beleid (en daarbij de lasten voor de burger) terwijl de argumentatie voor het voorgestelde systeem in het grondstoffenbeleidsplan nauwelijks in gaat op deze onderwerpen. In het aangepaste voorstel (RIS nr. 1972983, zie volgende kopje) wordt wel uitgebreid inhoudelijk antwoord gegeven op de vragen uit de fracties. Ook de in de Raad gegeven presentatie lijkt hier wel op in te gaan⁴. Desalniettemin blijkt uit een gesprek met Raadsleden dat er nog steeds vragen leven rondom deze thema's i.r.t. het beleid in Dordrecht⁵. De Raad lijkt dus behoefte te hebben

³ Interviews (mei-juni 2019) met verantwoordelijken van de gemeente Dordrecht en HVC

⁴ Presentatie in PDF “Commissie Grondstoffen 17-01-18”

⁵ Startgesprek Raad over rekenkameronderzoek (zwerfafvalbeheer d.d. 14-5-2019

aan een meer integrale argumentatie voor het voorgestelde systeem specifiek voor Dordrecht.

Het grondstoffenbeleidsplan zet in op een maximale bijdrage aan de duurzaamheidsambitie tegen de laagste kosten. Er wordt voorgesteld om in heel Dordrecht bronscheiding in te richten met aanvullende nascheiding voor PMD bij hoogbouw en de binnenstad (stedelijk gebied). Met bronscheiding wordt bedoeld het apart inzamelen van de stromen papier, GFT (inclusief swill), PMD en soms restafval via minicontainers, en het inzamelen van glas, textiel en soms restafval via wijkvoorzieningen. Concreet betekent dit de plaatsing van minicontainers voor PMD en een aanpassing van de ophaalfrequentie voor restafval naar eens in de vier weken. Voor huishoudens met te weinig ruimte/specifieke stromen zoals luiers wordt maatwerk voorgesteld. Daarnaast wordt een tariefstelling voorgesteld op de service voor grofvuil (25 euro per afspraak en max. 3 kuub) omdat deze service niet bijdraagt aan het behouden van de grondstoffen, in tegenstelling tot wanneer het grofvuil naar een inzamelstation van HVC wordt gebracht.

De hierboven beschreven maatregelen worden deels door de, in de volgende paragraaf beschreven, pilots in de praktijk gebracht maar zijn nog niet grootschalig doorgevoerd.

De belangrijkste ambities en doelstellingen uit het grondstoffenbeleidsplan zijn:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Afvalscheiding	60% afvalscheiding	2018
	75% afvalscheiding	2020
Hoeveelheid restafval	Maximaal 130 kg restafval per inwoner per jaar	2020
Voorzieningenniveau	Kwalitatief doel van een hoge service op bronscheiding tegenover de laagste kosten	-
Schoon	-	-
Kosten	Kwalitatief doel van een hoge service op bronscheiding tegenover de laagste kosten	-

Tabel 3.3: doelstellingen en ambities uit Grondstoffenbeleidsplan – extra doel op hoeveelheid restafval, geen doel op reinheid

D. Raadsbesluit RIS nr. 1972983

Vanwege vele vragen en discussie rondom het voorstel voor het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan is in december 2017 besloten om het plan niet in behandeling te nemen maar in plaats daarvan pilots uit te voeren om de beoogde maatregelen te beproeven. De proeven richten zich op meer service op gescheiden afvalstromen en minder service op restafval (omgekeerd inzamelen). Daarmee geven zij antwoord op een deel van de door de raad gestelde vragen, namelijk de vragen rondom de effectiviteit van bronscheiden.

De volgende proeven worden in het besluit voorgesteld:

1. Omgekeerd inzamelen bij ruim verkavelde laagbouwwoningen (extra mini-container PMD), door
 - a. de plastic inzameling te faciliteren met een facultatieve minicontainer;
 - b. op een nader te bepalen moment te besluiten over de inzamelfrequentie;
 - c. in het proefgebied Oudelandshoek en De Hoven;
2. Omgekeerd inzamelen bij krap verkavelde laagbouwwoningen uit te breiden (restafval op afstand), door:
 - a. de minicontainer voor restafval te vervangen door een minicontainer voor plastic;
 - b. een toegangspas te verstrekken voor een bestaande ondergrondse container voor restafval;
 - c. in het proefgebied dat bestaat uit delen van de Binnenstad, Krispijn, Reeland, De Staart en Crabbehof;
3. Communicatieve ondersteuning van deze proeven met afvalcoaches;

Respectievelijk eind 2018 en begin 2019 zijn de voorgestelde proeven live gegaan. Bij de eerste proef is echter uiteindelijk tot een ongewijzigde inzamelfrequentie voor restafval besloten (zoals in de Raadsbrief is voorgesteld). HVC geeft in haar aanbiedingsbrief voor het inrichten van de proeven (Inzamel proeven PMD, gericht aan het college van B&W, d.d. 15 juni 2018) aan dat dit niet ideaal is omdat serviceverlaging op het restafval essentieel is om tot goede milieuresultaten te komen. Voorstel is dan ook om dit alsnog te doen bij een succesvolle tussenevaluatie. Deze tussenresultaten worden in het laatste kwartaal van dit jaar verwacht.

Naast deze officiële pilots t.b.v. het nieuwe Grondstoffenbeleid lopen er in 2019 nog veel meer

initiatieven en innovaties in Dordrecht die ook andere maatregelen uit het eerdere plan voor 2016-2020 testen. Daarnaast zijn er een aantal projecten waaronder het opstellen van een nieuw Grondstoffenbeleid 2020-2030. De planning is om dit Grondstoffenbeleid in 2020 te laten vaststellen. Een werkdocument van de gemeente met een overzicht van alle lopende pilots, innovaties en projecten is te vinden in bijlage 1.

3. Beleid zwerfafvalbeheer in Dordrecht

Relevante plandocumenten voor het zwerfafvalbeleid in Dordrecht zijn:

- A. Plan Afsluiting Zwerfafval 2013 – 2017 Dordrecht
- B. Jaarplan Zwerfafval 2018 Dordrecht

Naast deze beleidsplannen is in 2008 het digitaal handboek Kwaliteit Openbare Ruimte (KOR) vastgesteld⁶. Hierin zijn de beeldkwaliteitsnormen voor het integrale onderhoud van de openbare ruimte uitgewerkt en zijn ook de normen voor zwerfafval bepaald. Deze normen zijn opgesteld t.b.v. de monitoring van de kwaliteit en worden daarom verder onderzocht in paragraaf 3.2.3.

A. Plan Afsluiting Zwerfafval 2013 – 2017 Dordrecht

Dit document beschrijft in kernpunten een plan voor het besteden van het overgebleven bedrag van de zwerfafvalvergoeding voor de periode 2018-2022. De focus van dit plan ligt op trajecten met veel vervuiling waar meerjarige aanpak noodzakelijk is, namelijk op evenementen en op bijplaatsingen. Uitgangspunt bij de maatregelen blijft eigen verantwoordelijkheid, participatie, partnerschap en preventie.

De maatregelen betreffen:

- Geen bijplaatsingen á €100.000,-: Lokale projecten gericht op gedragsbeïnvloeding en sturing op automatisch gedrag (om bijplaatsing te voorkomen).

⁶ Raadsinformatiebrief januari 2008 inzake Kwaliteit Openbare Ruimte (oud RIS nr. 0733)

- Schone en duurzame evenementen (“Respect voor Dordt”) á ca. €75.000,-: Green Deal met evenementen voor schone, duurzame en circulaire evenementen gericht op ondersteuning in de vorm van inzet van ondersteuners, materialen en publiciteit.

De belangrijkste ambities en doelstellingen uit het plan afsluiting zwerfafval 2013-2017:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Participatie	Meer bewoners, ondernemers, evenementenorganisatoren, woningeigenaren en woningcorporaties zetten zich actief in voor een schone stad.	-
Reductie	De maatregelen dragen bij aan preventie van zwerfafval: • Bijplaatsingen: meetbare reductie tot 80% minder • Evenementen: alle Dordtse evenementen zwerfafvalvrij & verminderen van (rest)afval van evenementen	2022
Reinheid	De gangbare norm en het bijbehorend gedrag is dat evenementen en huisvuil aanbiedplaatsen schoon zijn: • Bijplaatsingen: schonere straten/buurtten • Evenementen: meer schone/duurzame evenementen	-

Tabel 3.4: doelstellingen en ambities uit Plan Afsluiting Zwerfafval 2013-2017 – veel kwalitatieve doelen

B. Plan Zwerfafval 2018

Dit document beschrijft in kernpunten een plan voor het besteden van de zwerfafvalvergoeding 2018. Dordrecht is schoon op basis van de gemeten kwaliteit maar, zo stelt het document, in de beleving van bewoners en ondernemers kan dit nog schoner. Het plan is daarom gericht op het verbeteren van de beleving. Ook hier blijft het uitgangspunt eigen verantwoordelijkheid, participatie, partnerschap en preventie.

De maatregelen betreffen:

- Gedragsprojecten á €50.000,-: Lokale projecten gericht op gedragsbeïnvloeding en sturing op automatisch gedrag (focus op bijplaatsingen en winkelgebieden).
- Participatie/belonen á €50.000,-: Concrete afspraken met woningcorporaties, evenementenorganisaties (“Respect voor Dordt”), bewoners/ondernemers (“Dordtse

Doorpakkers”) en scholen (“Schapekoppen”) en vervolg op Schoon belonen (afvalvrije scholen). Ondersteuning in de vorm van inzet van ondersteuners en materialen.

- Publiciteit á ca. €9.000,-: Communicatie en handhaving.
- Voorzieningen á ca. €30.000,-: Investeren in voorzieningen: slimme afvalbakken, zwerfvuikleppen, en voorzieningen om peuken en kauwgom op straat tegen te gaan.

De belangrijkste ambities en doelstellingen uit het plan zwerfafval 2018:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Participatie	Meer bewoners, ondernemers, evenementenorganisatoren, woningeigenaren, woningcorporaties en scholen zetten zich actief in voor een schone stad.	-
Reductie	De maatregelen dragen bij aan preventie van zwerfafval: • Bijplaatsingen, kauwgom en peuken. • Evenementen: alle Dordtse evenementen zwerfafvalvrij & verminderen van (rest)afval van evenementen • Scholen: minimaal 3 afvalvrije scholen	-
Reinheid	De bewoners van Dordrecht geven een hoger rapportcijfer voor de schoonheid van de stad. • Binnenstad scoort hoger op schoonbeleving in vergelijking met andere grote steden • Bijplaatsingen: schonere straten/buurtten • Evenementen: meer schone/duurzame evenementen	-

Tabel 3.5: doelstellingen en ambities uit Plan Afsluiting Zwerfafval 2013-2017 – veel kwalitatieve doelen geen jaartallen

4. Beleidsdoelstellingen in vergelijkbare gemeenten

Voor de vergelijking van beleidsdoelstellingen en beleid tussen de gemeenten is gekeken naar de Benchmark Huishoudelijk Afval (BMHA) 2017, specifiek naar de rapportage over klasse B.

De benchmark is gegroepeerd naar het aandeel hoogbouw in het verzorgingsgebied. Dordrecht valt in klasse B (30 t/m 49% hoogbouw). In de benchmark worden gemeenten in die klasse met elkaar vergeleken. Dordrecht valt met een aandeel hoogbouw van 44% in het bovenste deel van de klasse. Tevens hoort Dordrecht bij de meest verstedelijkte gemeenten van Nederland (CBS stedelijkheidsklasse 1), waaronder bijvoorbeeld Haarlem en Leiden. Over het algemeen zijn afvalmaatregelen in gemeenten met een hoog aandeel hoogbouw en een hoge stedelijkheidsklasse

moeilijker door te voeren en minder effectief dan in gemiddelde Nederlandse steden.

Op basis van het aandeel hoogbouw, inwoneraantal en aantal aansluitingen zijn de gemeenten in onderstaande tabel het meest vergelijkbaar.

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal aansluitingen	% Hoogbouw	Tarief-systeem	Inzamel-strategie	Prestaties
Dordrecht	118.731	54.965	44	Vast per aansluiting	-	245 kg restafval/inw 51% afvalscheiding
Maastricht	122.753	61.460	48	Gedifferen-tieerd tarief	Volumefre-quentie: dure zak restafval, gft gratis	107 kg 74%
Zoetermeer	124.780	55.477	43	Per huishoud-grootte	-	261 kg 40%
Alphen a/d Rijn	108.915	46.773	34	Per huishoud-grootte	Omgekeerd inzamelen	191 kg 62%

Tabel 3.6: Vergelijkbare gemeenten uit klasse B van de Benchmark Huishoudelijk Afval 2017

In de tabel wordt ook grofweg aangegeven welke beleidsinstrumenten worden ingezet in de betreffende gemeenten. Namelijk in de vorm van tariefstelling en inzamelstrategie.

Dordrecht heeft een tariefsysteem met een vast tarief per aansluiting (evenals 18% van de gemeenten in klasse B). Zoetermeer en Alphen werken met een vergelijkbaar systeem met een tarief per huishoudgrootte, dit is het meest gangbare in klasse B (45%). Maastricht valt op doordat zij gebruik maakt van gedifferentieerde tarieven op basis van volumefrequentie (stimuleert bronscheiden). Over de inzamelstrategie heeft Dordrecht nog geen keuze gemaakt, evenals Zoetermeer. Maastricht en Alphen a/d Rijn werken allebei met een systeem dat bronscheiden stimuleert: Maastricht haalt GFT gratis op, Alphen a/d Rijn werkt met omgekeerd inzamelen (container voor PMD wordt vaker geleegd dan die voor restafval).

Ook de prestaties zijn per gemeente aangegeven in de tabel. Deze geven een indicatie of de VANG-doelstellingen (100 kg restafval per inwoner en 75% afvalscheiding in 2020) bij de betreffende gemeenten binnen bereik zijn. Maastricht en in mindere mate Alphen a/d Rijn liggen op koers, Dordrecht en met name Zoetermeer zitten hier nog ver vanaf (zie ook hoofdstuk 4.1).

5. Belangrijkste bevindingen afval- en zwerfafvalbeleid Dordrecht

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van het beleid in verhouding tot de landelijke doelstellingen en tot beleid in andere gemeenten zijn (peiljaar 2017):

1. De landelijke VANG-doelstellingen voor huishoudelijk afval gaan verder dan de doelstellingen beschreven in het vigerend beleid uit 2015 of in het niet vastgestelde Grondstoffenplan 2016-2020 van Dordrecht. Dordts beleid loopt daarmee achter op de landelijke doelstellingen.
2. Dordrecht heeft nog geen definitieve beleidskeuzes gemaakt op het gebied van afvalbeheer sinds de Afvalambitie 2015. Het niet komen tot definitieve beleidskeuzes lijkt er aan de ene kant mee te maken te hebben dat het informatieniveau in de besluitstukken niet aansluit op de verwachtingen van de Raad (bijv. omdat de uitleg over de principiële keuze tussen bron- en nascheiden mist). Aan de andere kant blijkt uit de gestelde vragen door de Raad een grote verdeeldheid over de verhouding tussen milieuwinst, kosten en vooral service van het systeem van afvalinzameling in de Raad zelf.
3. Er zijn in Dordrecht veel innovaties, pilots en projecten gaande die een veelheid aan oplossingen voor specifieke knelpunten beproeven. De resultaten van deze proeven zijn nog niet bekend waardoor het lastig is om in te schatten of toekomstig beleid tot verbetering van de resultaten zal leiden. De voorgestelde beleidsmaatregelen liggen echter in lijn met (effectieve) beleidsmaatregelen in andere gemeenten.
4. Voor zwerfafval is geen formeel door de Raad vastgesteld beleidsplan, wel zijn er kwaliteitsnormen vastgesteld. Daarnaast zijn er jaarplannen zwerfafval waarin de projecten en de bestedingen voor het verminderen van zwerfafval zijn vastgelegd. Uit interviews blijkt ook dat er veel gebeurt op het gebied van preventie en gedragsverandering. De beschreven doelen in de jaarplannen zijn echter vooral kwalitatief en niet altijd SMART van aard waardoor metingen van de prestaties niet direct te relateren zullen zijn aan voortgang op de doelen.
5. Opvallend is dat het vroegere meerjarenprogramma afvalbeleid wél een doelstelling op zwerfafval bevatte. Deze is in de opvolgende afvalbeleidsplannen verdwenen waardoor de relatie met afvalbeheer niet meer terug te vinden is in de beleidsstukken. Bij navraag blijkt de oorzaak hiervan onduidelijk.
6. Andere gemeenten lijken ook te worstelen met beleid op het gebied van grondstoffen en het voldoen aan de VANG-doelstellingen. Dit blijkt uit het feit dat de resultaten van drie van de vier vergeleken gemeenten nog ver van de VANG-doelstellingen af zitten. Daarnaast zit klasse B ook gemiddeld ver van de doelstellingen af (met 184 kg restafval per inwoner en 62% afvalscheiding).
7. Dordrecht loopt t.o.v. andere gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse echter wel achter met het inzetten van strategieën om afvalscheiding en -preventie te stimuleren. Doelstellingen ten aanzien van het zetten van stappen naar een circulaire economie zijn wel aanwezig maar hebben op dit moment geen relatie met het grondstoffenbeleid (zie ook hoofdstuk 5.2).

** De bevindingen zijn gericht op beleid en doelstellingen. De effectiviteit van het beleid en bijbehorende milieuprestaties worden nader onderzocht in hoofdstuk 4.*

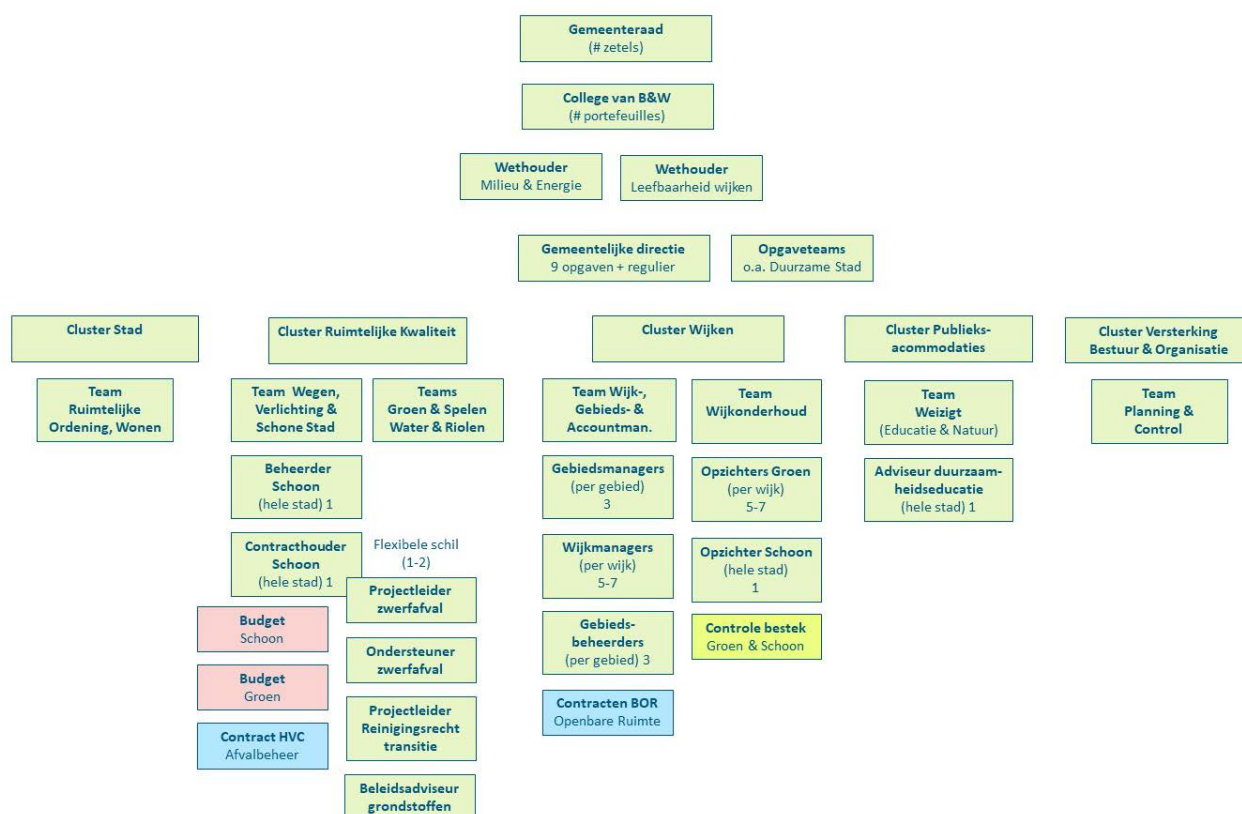
3.2 Organisatie afval- en zwerfafvalbeheer

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Interne organisatie
2. Afvalinzameling en -verwerking en contracten
3. Reiniging (zwerfafval) en contracten
4. Belangrijkste bevindingen organisatie

1. Interne organisatie

In onderstaand schema staat de interne organisatie rondom afval- en zwerfafvalbeheer weergegeven. Deze organogram en bijbehorende tekst is gebaseerd op gesprekken met medewerkers en het publiek vindbare organogram op de website van de gemeente⁷.



Figuur 3.1: Gemeentelijke organisatie rondom afval- en zwerfafvalbeheer

⁷ https://cms.dordrecht.nl/Bestuur/Overzicht_Bestuur/Over_de_gemeente/Gemeentelijke_organisatie



Afvalbeheer valt volledig onder de wethouder Milieu & Energie (Rik van der Linden). In zijn portefeuille zit ook het budget voor afvalbeheer en de contractaansturing van HVC. Dit is de externe partij die verantwoordelijk is voor afvalinzameling en –verwerking en een gedeelte van het zwerfafvalbeheer. Het dossier is belegd binnen het cluster Ruimtelijke Kwaliteit in het team Wegen, Verlichting en Schone Stad m.u.v. het onderdeel zwerfafval (zie onderstaande alinea). Kwaliteitscontrole vindt echter plaats in het cluster Wijken, binnen het team Wijkonderhoud. Recentelijk is hiervoor een opzichter Schoon aangesteld die hierin een tijdelijke positie vervult.

Naast het deel zwerfafvalbeheer dat HVC doet, valt het grootste deel van het zwerfafvalbeheer onder de contracten Beheer Openbare Ruimten (BOR). Deze contracten worden decentraal (per wijk) aangestuurd en vallen onder de wethouder Leefbaarheid Wijken (Marco Stam) en in het cluster Wijken. Aansturing van de BOR-contracten valt in het team Wijk- Gebieds- en Accountmanagement waarin zowel het sociale domein als het stedelijk domein zijn samengevoegd. Kwaliteitscontrole van de BOR-contracten vindt, net als die van het HVC-contract, plaats in het team Wijkonderhoud via de gebiedsopzichters. Deze kwaliteitscontrole wordt op het thema zwerfafval echter door meerdere medewerkers binnen de gemeente als matig ervaren vanwege de focus van de opzichters op de activiteiten rondom groenonderhoud.

Overige betrokken clusters bij het thema afval- en zwerfafvalbeheer zijn de clusters Stad (als het gaat om inrichting van de openbare ruimte en de borging van afvalvoorzieningen bij nieuwbouw), Dienstverlening Drechtsteden (als het gaat om telefonische informatie en website) en Publieksaccomodaties (Weizigt, als het gaat om participatie en educatie).

Dit jaar heeft de gemeente een intern onderzoek ingesteld naar de effectiviteit van de organisatie rondom het thema Schone Stad (hieronder vallen zowel afval- als zwerfafvalbeheer). Een interne medewerker bij Strategie & Control beschouwt hierin de organisatorische issues die spelen m.b.v. interviews met de betrokken medewerkers.

Naast de lopende zaken binnen de gemeente zijn er in de politieke agenda van Dordrecht ook negen opgaven benoemd. Deze opgaven krijgen in de zittingstermijn van de Raad bijzondere aandacht en worden zoveel mogelijk in samenwerking met burgers en organisaties in de stad aangepakt. Onder deze opgaven vallen ook die van de Duurzame Stad, de Zorgzame en Gezonde Stad en de Veilige Stad. Het thema afval- en zwerfafvalbeheer komt over deze drie opgaven

verspreid terug. De opgaveteams hebben echter geen directe inmenging met beleidsvorming en uitvoering op dit thema.

2. Afvalinzameling en -verwerking en contracten

De afvalinzameling en -verwerking wordt in Dordrecht volledig uitbesteed aan de HVC-groep, een afval- en energiebedrijf dat het vroegere Netwerk (in 2010) heeft overgenomen, wat weer een afstammeling was van de vroegere afvaldienst als onderdeel van de gemeente Dordrecht⁸.

De relatie met HVC is meerzijdig: de gemeente is aandeelhouder van HVC via vertegenwoordiger Gemeenschappelijke Vuilverwerking Dordrecht en Omstreken (Gevudo). Dit is een gemeenschappelijke regeling met 13 deelnemende gemeenten. Tegelijkertijd neemt de gemeente Dordrecht diensten af, namelijk afvalinzameling, verwerking en een deel van de reinigingstaken, maar in toenemende mate ook energievoorziening. De afspraken op de verschillende onderwerpen zijn netjes vastgelegd in Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en worden gescheiden van elkaar bestuurd⁹.

De DVO met HVC is in januari 2014 afgesloten en bestaat uit drie delen, te weten:

- A. Deel I: Algemene bepalingen
- B. Deel II: Beschrijving van de Taken
- C. Deel III: Specificatie van de vergoedingen

A. Deel I: Algemene bepalingen

Dit deel is een juridisch document en beschrijft de algemene afspraken tussen de gemeente Dordrecht als opdrachtgever en HVC als opdrachtnemer. Hierin is onder andere de rolverdeling tussen de partijen vastgelegd, de looptijd van het contract (deze is 12 jaar dus het contract loopt tot december 2025), hoe wijzigingen plaatsvinden en op welke manier financiële verrekening plaatsvindt.

Binnen de rolverdeling en verantwoordelijkheden vallen twee zaken op:

⁸ Dienstverleningsovereenkomst met HVC 2014

⁹ Interviews (mei-juni 2019) met verantwoordelijken van de gemeente Dordrecht en HVC



- De beschreven verhouding tussen gemeente en HVC (als volwaardige partners; constructief, proactief en betrokken);
- De uitwerking van de dubbele rol van de gemeente als opdrachtgever en als aandeelhouder.

De eerste is o.a. terug te vinden in de preambule waarin inspanningsverplichting van beide partijen wordt vastgelegd als het gaat om “invulling geven aan landelijke, provinciale en gemeentelijke doel- en taakstellingen” en om de samenwerking in het “nastreven van een optimale verhouding in de afvalbeleidsdriehoek”. Ook staat een uitsluitend recht op de taken van HVC vastgelegd en is er een clausule waarin de gemeente wordt verplicht tot overname van personeel en activa bij beëindiging (in beginsel naar de volgende uitvoerder).

Dat tweede houdt vooral in dat er een ballotageovereenkomst is die de gemeente onverminderd bindt aan de afspraken tussen Gevudo en HVC. Dit gaat in het bijzonder over de verplichting om al het verbrandbaar afval en gft-afval “ter verwerking aan te bieden bij HVC”.

Wijziging van de DVO wordt nadrukkelijk toegestaan als het gaat om wijzigingen ten behoeve van efficiëntie en beleid. Hier wordt met name gedoeld op wijzigingen in Deel II, Deel I wijzigt in principe alleen als de (structurele) evaluatie daar aanleiding toe geeft en in goed overleg.

B. Deel II: Beschrijving van de Taken

Deel II van de DVO bevat korte omschrijvingen van de door HVC voor de gemeente uit te voeren dienstverlening en de gehanteerde overlegstructuur. Daarnaast bevat dit deel afspraken over de gewenste kwaliteit en de monitoringssystematiek. Op de dienstverlening wordt hieronder dieper ingegaan, de overige onderwerpen komen in paragraaf 3.4 aan bod.

De dienstverlening van HVC is onderverdeeld in drie productgroepen waarin de volgende taakomschrijvingen zijn opgenomen:

- Afvalbeheer: Inzameling van 13 afvalsoorten (alle gangbare in Nederland) via verschillende middelen/methodes inclusief analoge bijplaatsingen, beheer van bijbehorende faciliteiten en verwerking van de ingezamelde stromen.
- Beheer Openbare Ruimte: Reiniging waaronder vegen (machinaal met handmatige ondersteuning), lediging en reiniging van afvalbakken inclusief omliggend vuil, reiniging van kolken en lijngoten, aangegeven objecten in de openbare ruimte, vervuilde plekken en

hondenpoep. Reiniging tijdens calamiteiten en verwijdering van illegale dumpingen, en gladheids- en plaagdierbestrijding.

- Overige taken: Afstemming in de vorm van overleggen tussen gemeente en HVC, communicatie richting burgers en rapportage van resultaten.

De genoemde taken zijn zeer nauwgezet omschreven (zie figuur 3.2) met een definitie en doel van de taak, een afbakening ("servicebreedte"), een taakverdeling tussen gemeente en HVC in de uitvoering, kwaliteitseisen inclusief prestatie-indicatoren, manier van vergoeden (meestal verwijzing naar Deel III) en inhoud en frequentie van rapportage (altijd per kwartaal).

De kwaliteitseisen zijn veelal kwalitatief omschreven (niet SMART), de prestatie-indicatoren gaan meer over afbakening en termijnen dan over de kwaliteit van de dienst zelf. Deze laatste wordt geborgd in de rapportage ofwel door het bijhouden van meldingen ofwel door vastlegging van de beeldkwaliteit conform een vastgestelde methodiek. De consequentie van het niet voldoen aan de eis houdt vaak het alsnog uitvoeren van de taak in.

PRODUCTGROEP	HOOFDPRODUCT	SUBPRODUCT	CODE
BEHEER OPENBARE RUIMTE	REINIGEN	KOLKEN EN LIJNGOTEN	3.01.05

DEFINITIE HOOFDPRODUCT	DOELSTELLING HOOFDPRODUCT
Het reinigen van de openbare ruimte betreft het schoonhouden straten en pleinen.	Gemeentelijke opdrachtgevers faciliteren in de zorgplicht voor het schoonhouden van de openbare ruimte.

DIENSTVERLENING SUBPRODUCT		
Beschrijving subproduct	Servicebreedte subproduct	Keuzemogelijkheden subproduct
Het leegzuigen en reinigen van kolken en lijngoten.	- Het legen en reinigen van de kolken en lijngoten vindt plaats op met de gemeente overeengekomen frequentie. - Het legen en reinigen van de kolken en lijngoten vegen vindt in principe plaats van maandag tot en met vrijdag op normale werkuren van 07.00 en 17.00 uur. Bij calamiteiten kan er ook buiten deze tijden worden gelegeed. - Het legen en reinigen van de kolken en lijngoten vindt plaats met kleine en grote kolkenzuigers indien nodig handmatig.	Controle van inspectieputten (op verzoek).

UITVOERING	
Taken HVC NV	Taken gemeente
- Volgens de met de gemeente overeengekomen frequentie legen en reinigen van de kolken en lijngoten inclusief het legen en reinigen van kolken en lijngoten bij verstoppingen en calamiteiten. - Afvoeren, ontwateren en laten verwerken van het kolken-slib. - Registreren meldingen, inclusief omschrijving en afhandeling. Conform productblad Klantenservice 4.02.01.	- In samenspraak met HVC zorgdragen voor de toegankelijkheid van de te legen en reinigen kolken en lijngoten in de openbare ruimte. - Opgave van de arealen (aantal, locatie en mate van bereikbaarheid). - Gemeente is verantwoordelijk voor het technisch functioneren van de kolken en lijngoten, met uitzondering van de stankafsluiters. - Areaalwijzigingen schriftelijk aangeven minimaal 2 weken van te voren. - Zorgdragen voor ontheffingen voor HVC om met de kolkenzuigers op alle wegen, fietspaden, pleinen en markten te mogen kolkenzuigen en rijden. - Voor zover mogelijk bij geplande verkeersafzettingen en wegafsluitingen ervoor zorgdragen dat HVC minimaal 1 week voorafgaand wordt geïnformeerd.

KWALITEIT	
Kwaliteitseisen	Prestatie-indicatoren
- HVC is verantwoordelijk voor het leegzuigen / scheppen en reinigen van de kolken en doorspuiten van de lijngoten en legen en reinigen van de zandvangen. - HVC is verantwoordelijk voor het sluiten en netjes achterlaten van de gelegeedde en gereinigde kolken en lijngoten. - HVC verzorgt het kolkenzuigen conform jaarplanning. - HVC moet voldoen aan alle relevante (wettelijke) eisen op het gebied van ARBO en veiligheid. - HVC is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van de capaciteit die nodig is om de kolkenplanning uit te voeren. - HVC bespreekt binnengekomen meldingen periodiek met de gemeente.	- Waarbij maximaal 5 cm slib achterblijft in de kolk. - Stenen, puin en andere voorwerpen uit de kolk/zandvang halen. - Spoelpoort schoonmaken, stankafsluiters terugplaatsen. - Niet bereikbare kolken (indien de toegang tot de kolk is verhinderd) binnen 1 werkdag narijden en indien mogelijk alsnog leegzuigen en reinigen. Niet bereikbare kolken worden in systeem vastgelegd. - Rapporteren van gebreken en niet gezogen kolken en lijngoten binnen 14 dagen na constatering. - Indien HVC niet aan deze eis heeft voldaan zal HVC, na melding, dit zo mogelijk direct, dan wel binnen 1 werkdag oplossen. - Afwijking en worden besproken in het Operationeel Overleg (zie Productblad Operationeel Overleg 4.01.04). - HVC voldoet aan de richtlijnen voor veilig werken, door middel van: waarschuwingsborden, zwaailichten op de kolkenzuigers en verzekering tegen aansprakelijkheid. - Uitval door onderhoud of reparatie wordt binnen 1 week opgelost. - Bijhouden en met de gemeente bespreken in het Operationeel Overleg van de meldingenregistratie inclusief omschrijving en behandeling (zie Productblad Operationeel Overleg 4.01.04).

FINANCIEN & VERANTWOORDING	
Vergoeding en facturering	Rapportages
- De vergoeding vanuit Deel III (vergoedingen) omvat de kosten per kolk en bij lijngoten per strekkende meter. - De kosten voor en eventuele vergoedingen voor verwijdering en/of verwerking kolken slib conform Productblad Verwerking 2.01.02.	HVC rapporteert digitaal per kwartaal, uiterlijk zes weken na afloop van de rapportageperiode, over: - Aantal gelegeedde en gereinigde kolken en lijngoten. - Hoeveelheid vrijgekomen kolken-slib. - Aantal en aard van de meldingen.

Figuur 3.2: Voorbeeld taakomschrijving uit DVO Deel II

C. Deel III: Specificatie van de Vergoedingen

Tot slot volgt op deze dienstverleningsovereenkomst DVO Deel III. In dit deel zijn de vergoedingen voor de dienstverlening opgenomen, opgesplitst in algemene kosten, inzamelkosten, verwerkingskosten, kapitaallasten en kosten voor uitvoering van BOR-taken. DVO Deel III heeft het karakter van een begroting en wordt jaarlijks geactualiseerd conform de bepalingen in Deel I. Daarnaast bevat dit deel het facturatieschema.

Samenwerking

Uit de interviews met de betrokkenen bij de gemeente en met HVC blijkt dat de onderlinge verwachtingen en perceptie van de samenwerking tussen beide partijen uiteenlopen. Ondanks de wederkerige relatie zoals die blijkt uit de DVO Deel I en die ook onderschreven wordt door de geïnterviewde.

De betrokkenen uit de gemeente geven aan dat HVC goed is in de basis dienstverlening maar tekortschiet in pro activiteit; zowel in de operatie bij het signaleren van problemen en het proactief handelen als in de beleidsvorming bij het geven van inzicht in verbetermogelijkheden en het meedenken in oplossingen. Zo heeft de gemeente in aanloop naar het Grondstoffenplan 2016-2020 HVC verzocht om een proef op te zetten met een vrijwillige PMD-container (om voorgestelde maatregelen te beproeven en het plan daarmee te kunnen aanscherpen en onderbouwen). HVC bleek echter niet in staat om deze proef binnen een tijdsbestek van twee jaar operationeel te krijgen. Hierdoor werd HVC ingehaald door de procedure voor het Grondstoffenplan en kon de proef niet meer worden meegenomen. Gebrek aan capaciteit en innovatiekracht worden als oorzaken genoemd. Als voorbeeld wordt het niveau van rapporteren genoemd. De rapportages zijn vaak laat en bevatten altijd fouten, als er een forecast nodig is moet de gemeente deze zelf maken. Er wordt dus geen slim gebruik gemaakt van de beschikbare data om inzicht in verbetermogelijkheden te krijgen (dashboard). Zij verwachten dit wel van HVC als nauwe partner en grote speler.

Anderzijds merkt HVC op dat de gemeente Dordrecht achterloopt t.o.v. andere gemeenten op het gebied van afval- en zwerfafvalbeheer. HVC constateert dat voorstellen die zij doet om dit te verbeteren vaak geen gehoor krijgen op bestuurlijk niveau of dusdanig worden aangepast dat de

effectiviteit teniet wordt gedaan. Als voorbeeld wordt de proef met het plaatsen van een extra mini-container genoemd. Voorstel van HVC was om, in combinatie met het verstrekken van een bak voor PMD, de inzamelfrequentie van het restafval te verlagen naar eens in de vier weken. Dit laatste is door de gemeenteraad tegen gehouden waardoor het restafval nog steeds wekelijks wordt ingezameld en de proef naar verwachting van HVC minder effectief zal zijn¹⁰. HVC vindt het lastig om hiervoor een duidelijke oorzaak aan te wijzen en noemt de samenwerking op ambtelijk niveau prettig en constructief.

3. Reiniging (zwerfafval) en contracten

HVC doet in het kader van reiniging in de verharde openbare ruimte het veegwerk en bijplaatsingen en daarnaast ook lediging van prullenbakken in de binnenstad. Het grootste deel van de reiniging is echter per wijk georganiseerd en wordt gedaan door verschillende aannemers. Deze zijn gecontracteerd via het cluster Wijken en hebben reinigingstaken (waaronder handmatig reinigen op verharding) als onderdeel van hun bestek (naast onderhoudswerkzaamheden van de openbare ruimte).

Als voorbeeld voor de vastlegging van afspraken met deze aannemers is het integraal onderhoudsbestek van de wijk Sterrenburg beschouwd. Dit bestek is opgesteld conform de RAW-systematiek 2015 (CROW) en bestaat net als de DVO met HVC uit drie delen:

- A. Deel I: Algemeen
- B. Deel II: Beschrijving
- C. Deel III: Bepalingen

A. Deel I: Algemeen

Dit deel is een vastlegging van de algemene gegevens van het bestek met een vermelding van de gemeente als opdrachtgever, een algemene beschrijving van de werkzaamheden inclusief kwaliteitsniveau en omvang en de looptijd van het bestek (in dit geval van januari 2018 tot december 2021, dus 4 jaar).

¹⁰ Amendement op het stuk "Instemmen met proeven Grondstoffenbeleidsplan 2016-2020 Gemeente Dordrecht (2063901)" in de vergadering van 20-2-2018 (vergadernr. 2033820).

In de algemene beschrijving van de werkzaamheden worden 15 hoofdtaken opgesomd waarvan er drie betrekking hebben op zwerfafval, te weten:

1. Zwerfafval verwijderen uit boomspiegels, van grasvegetaties, uit beplantingen, uit speelplaatsen en van verhardingen;
2. Drijfvuil verwijderen uit watergangen;
3. Ledigen en schoonhouden afvalbakken.

Een groot deel van deze taken heeft betrekking op werkzaamheden in de verharding. In onderstaande tabel is te zien dat de omvang van de werkzaamheden (in vierkante meters, exclusief de bomen) aan het verharde deel meer dan de helft van de totale omvang inneemt. In sterrenburg maakt het zwerfafval (naast andere taken zoals onderhoud aan verharding) dus een significant onderdeel uit van het contract.

Werkzaamheden aan	Omvang (m2)	% van totaal
Bomen	6500 st	
Bos	7250	0,6%
Struweel	82750	7,2%
Sierplantsoen	104500	9,1%
Hagen	6700	0,6%
Intensief gras	266800	23,1%
Extensief gras	56836	4,9%
Verhardingen	628400	54,5%
	1153236	100,0%

Tabel 3.8: Inschatting van de omvang van werkzaamheden in het integraal onderhoudsbestek Sterrenburg

B. Deel II: Beschrijving

Vervolgens worden de taken per deelgebied nader omschreven in deel II. Het betreft korte omschrijvingen van de werkzaamheden met daarbij een vermelding van de resultaatverplichting conform UAV (Besluit vaststelling Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken) en vermelding van het kwaliteitsniveau, de hoeveelheden en de “grenzen van de situering” of de afbakening van het werkgebied.

De taak “zwerfafval verwijderen” komt in nagenoeg elk hoofdstuk terug en wordt opgesplitst in een deel fijn zwerfafval en grof zwerfafval. De resultaatverplichting wordt omschreven in een hoeveelheid weken (209, conform de duur van het contract), een kwaliteitsniveau (overal B conform KOR-schaalbalk*, dit staat voor de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte uitgebracht door het CROW, hierin staan ruim 200 beeldmeetlatten met vijf kwaliteitsniveaus, variërend van zeer hoog (A+) tot zeer laag (D) vastgelegd), een reactietijd (overal 5 werkdagen) en een afvoerverplichting (overal Kerkeplaat of Kildepot).

Zwerfafval verwijderen				
Beheersen fijn zwerfafval-boomspiegel. Betreft het beheersen van fijn zwerfafval overeenkomstig KOR-schaalbalk; Groen-boom-boomspiegel-zwerfafval fijn Betreft: bomen in verharding Te onderhouden aantal	week	209,00	N	
Kwaliteitsniveau B Reactietijd na bestekmelding 5 werkdagen Zonder boomrooster Vrijgekomen materiaal vervoeren naar Kerkeplaat en/of Kildepot (zie deel 3)	st			1.103,00 I

Figuur 3.3: Voorbeeld beschrijving “zwerfafval verwijderen” in het integraal onderhoudsbestek Sterrenburg

De taak “drijfvuul verwijderen in watergangen” wordt op nagenoeg dezelfde manier beschreven als het “zwerfafval verwijderen”.

De taak “ledigen en schoonhouden afvalbakken” valt onder het pakket “onderhoud terreinmeubilair” en wordt eveneens op eenzelfde manier beschreven. In dit bestek gaat het om één afvalbak van 97 liter.

Door uniforme toepassing van de beeldkwaliteitsstandaard van het CROW zijn de kwaliteitseisen voor reiniging van de openbare ruimte in theorie SMART geformuleerd. In interviews wordt echter aangegeven dat gebruikers van deze standaard dit niet zo ervaren¹¹. De betreffende standaard is namelijk voor interpretatie vatbaar en zeer afhankelijk van de persoon die de meting verricht.

¹¹ Interviews (mei-juni 2019) met verantwoordelijken van de gemeente Dordrecht en HVC



C. Deel III: Bepalingen

Dit deel bevat juridische bepalingen (risicobepaling, betalingsregeling, verzekering, etc.) en verwijzingen naar gebruikte standaarden maar ook aanvullende eisen/randvoorwaarden en in sommige gevallen boetes. Zo wordt er benoemd waar welke specifieke vrijgekomen materialen dienen te worden afgevoerd en dat dit gescheiden aangeboden dient te worden.

Deze bepalingen gaan op twee punten nog iets dieper in op zwerfafval:

- Beeldkwaliteit wordt medebepaald door het adequaat oplossen van meldingen van burgers via de wijklijn (door de wijkopzichter als bestekmelding geormerkt). Gereedheid dient te worden aangetoond met een foto van het resultaat.
- Er worden 5 hotspots benoemd voor het verwijderen van zwerfafval op zaterdag (met ongewijzigd kwaliteitsniveau).

In dit deel komt ook de rapportage, monitoring en overlegstructuur aan bod, hierover meer in paragraaf 3.4. In de paragraaf over contractmanagement wordt, in tegenstelling tot bij de beschrijvingen, wel iets genoemd over nalevingsclausules. Deze dienen nader bepaald te worden na het verstrekken van de opdracht.

Samenwerking

Vanwege de versnipperde ambtelijke aansturing op zwerfafval is de samenwerking tussen gemeente en contractpartijen niet heel uitgebreid onderzocht. Gebaseerd op een beperkt aantal interviews binnen de gemeente wordt deze echter wel als prettig ervaren. Contact verloopt op alle mogelijke manieren (per mail, telefonisch en live). In de bijsturing is vervolgens flexibiliteit het belangrijkste: Er moet snel geacteerd worden als het straatbeeld niet schoon is om verdere vervuiling te voorkomen, dit gebeurt dan ook in goed overleg. Als verbeterpunten worden extra inzet op bijzondere momenten (weekends, evenementen, feestdagen) en de onderlinge afstemming tussen externe partijen genoemd.

4. Belangrijkste bevindingen organisatie

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de organisatie van afval- en zwerfafvalbeheer zijn:

1. De vormgeving van de interne organisatie is bij de gemeente Dordrecht complex. De verantwoordelijkheden voor de verschillende taken zijn verdeeld over verschillende afdelingen.
2. Bij zwerfafval veroorzaakt dit een versnippering van de taken en een gebrek aan overzicht en richting. Bij afvalbeheer is er veel inzet van externen (circa 2-3 FTE¹²) waardoor de continuïteit en de samenhang op dit thema niet optimaal is.
3. De samenwerking met HVC is in de basis op orde, er is een degelijke DVO, een goede relatie en problemen worden onderling opgelost. Er zit echter een gat tussen de verwachtingen van gemeente en HVC onderling. Deze verwachtingen lijken gebaseerd te zijn op de wederkerige relatie en beide partijen hebben op grond van de DVO deel I een aanknopingspunt om de in de interviews genoemde inspanningen van elkaar te vragen.
4. Zwerfafval wordt per wijk georganiseerd in bestekken met verschillende aannemers. Het onderzochte bestek biedt redelijk houvast alhoewel beoordeling op basis van beeldkwaliteit een strakke aansturing kan bemoeilijken.
5. Uit interviews en mediaberichten blijkt de kwaliteitscontrole op zwerfafval inderdaad tekort te schieten, als oorzaak hiervoor wordt de interne versnippering genoemd. De gemeente zet wel stappen om dit probleem op te lossen. Dat blijkt uit de (vooralsnog tijdelijke) aanstelling van een Opzichter Schoon maar ook uit het interne onderzoek naar de effectiviteit van de gemeentelijke organisatie op het thema Schoon.

3.3 Bewonersmaatregelen

In deze paragraaf komen de volgende aspecten op het gebied van bewonersmaatregelen aan de orde:

1. Maatregelen voor gewenst afvalgedrag
2. Informatievoorziening en terugkoppeling
3. Belangrijkste bevindingen bewonersmaatregelen

De aanwezige fysieke voorzieningen voor afvalinzameling en de bijbehorende service worden verder behandeld in hoofdstuk 4.3.

1. Maatregelen voor gewenst afvalgedrag

Er lopen bij de gemeente Dordrecht en HVC verschillende initiatieven om burgers te betrekken en

¹² Interviews (mei-juni 2019) met verantwoordelijken van de gemeente Dordrecht en HVC

ze te stimuleren tot gewenst afvalgedrag. Op basis van de verschillende interviews zijn de volgende documenten als bron genomen:

- A. Werkplan Zwerfafval 2019
- B. Raadsinformatiebrief inzake evaluatie Participatiebestek, 2017 (SBH/1780569)
- C. Voorstel HVC-editie 100-100-100, 2015

A. Werkplan Zwerfafval 2019

Om focus aan te brengen in de maatregelen rondom zwerfafval heeft de projectleider zwerfafval het initiatief genomen om een werkplan te maken. Het document heeft geen officiële status maar geeft wel een duidelijk overzicht van de acties op het thema zwerfafval. De meeste van deze acties hebben betrekking op gedragsmaatregelen voor bewoners.

Het grootste onderdeel van het plan is de preventieve aanpak. Hieronder vallen verschillende initiatieven die op directe of indirecte manier inspelen op het gedrag van bewoners:

- Communicatie: gericht op het informeren van burgers over wat de gemeente doet zodat zij geïnformeerd zijn en er een onbewuste gedragsnorm wordt gezet;
- Gedragsbeïnvloeding: verschillende pilots waarbij interventies worden gedaan op een fysieke manier (bijv. aankleding van de containerplaats om bijplaatsingen te voorkomen) maar ook door bewoners te betrekken (bijv. door samen met burgers een aanpak te bedenken voor afval op straat of door het verstrekken van hulpmiddelen zodat zij hun buurt schoon kunnen houden);
- Educatie: samenwerken met scholen voor het afvalvrij houden van de school en het informeren van de leerlingen over gewenst afvalgedrag;
- Opschalen van oplossingen: Klachten als kans behandelen door samen met de indiener te bekijken hoe het probleem breder aangepakt kan worden (bijv. door betrekken van medebewoners, handhaving, corporaties, schone buurtcoach en andere belanghebbenden). Deze aanpak is actueel en wordt ook door de media opgevangen (zie filmpje hieronder).



Film 3.1: Interview buurtbewoner Crabbehof over aanpak zwerfafval (RTV Dordrecht)

Daarnaast gaat het plan in op het effectief inzetten van “schone buurtcoaches” deze werken wijk/buurtgericht en informeren bewoners over “hoe het hoort” door met ze in gesprek te gaan. Ook geven zij gevraagd en ongevraagd advies over buurten waar specifieke aandacht van de gemeente nodig is.

Als laatste richt het plan zich nog op specifieke “hot spots” waar de zwerfafvalproblematiek het grootst is. In overleg met HVC worden op deze plekken extra acties ingezet, zoals bijvoorbeeld een opruimactie waarbij HVC een zeecontainer verstrekt en weer ophaalt en bewoners hun huis kunnen opruimen.

B. Raadsinformatiebrief inzake evaluatie Participatiebestek, 2017 (SBH/1780569)

Naast de acties rondom zwerfafval is er ook vanuit leefbaarheid en stedelijk beheer aandacht voor het betrekken van burgers. De gemeente test hiervoor een nieuwe werkwijze in de vorm van een participatiebestek. Deze raadsinformatiebrief evalueert een jaar werken met dit innovatieve

bestek.

Het bestek is in de basis een integraal onderhoudsbestek voor de wijken Wielwijk, Crabbehof en Zuidhoven, het bevat naast het reguliere onderhoud een component "ondersteunen en belonen van bewonersparticipatie" (minder dan 10% van de omvang van de overige gevraagde werkzaamheden in het contract). In de eerste instantie heeft de aannemer geïnvesteerd in het opzetten van een netwerk via een communicatiecampagne ("de wijk dat zijn wij"). Daarna heeft hij verschillende initiatieven van bewoners ondersteunt (waaronder het opnieuw doen opleven van een openbare tuin die Marokkaanse vaders nu onderhouden met de gereedschappen van de aannemer). Volgens de brief ligt het grootste aantal initiatieven in het groenonderhoud maar worden ook andere initiatieven ondersteund (zie figuur hieronder).

Participatie zowel groot als klein – Een voorbeeld van het juiste gesprek

Dat initiatief niet altijd over veel personen of over vierkante meters gaat laat zich mooi zien in de manier waarop bewoners in het participatiebestek het gesprek aangaan met de aannemer. Zo is er een wijkbewoonster die zich ergerde aan het vuil dat op parkeervakken tussen de auto's bleef liggen nadat de aannemer met een veegwagen in de straat bezig was geweest. Na een gesprek in kader van het participatiebestek werd afgesproken met de wijkbewoonster dat zij op tijd verneemt van de aannemer wanneer zij komen vegen. De wijkbewoonster informeert en activeert de buurt om de parkeervakken op dat moment vrij te houden. Resultaat van deze enkele participerende bewoonster: Goed geïnformeerde buurt, tevreden bewoners en een aannemer die in staat gesteld wordt om het werk beter te doen.

Figuur 3.4: Voorbeeld initiatief zwerfvuil vanuit participatiebestek

De participatie die ontstaat door de werkwijze met dit bestek wordt zeer positief beoordeeld door bewoners en gewaardeerd binnen de gemeente. Afgezien van een aandachtspunt rondom de beoordeling van prestaties i.r.t. het verstrekken van budget aan de aannemer is men positief gestemd. Inmiddels is besloten tot een uitbreiding van het bestek naar alle buurten in Dordrecht.¹³

¹³ Kadernota 2020 Dordrecht



C. Voorstel HVC-editie 100-100-100, 2015

In verschillende interviews kwam enthousiasme over de 100-100-100-campagne naar voren. Deze, inmiddels afgeronde, campagne heeft volgens de geïnterviewden in ieder geval de eigen houding en begrip beïnvloed. Het bestudeerde document bevat het voorstel zoals dat door HVC naar de gemeente Dordrecht is gedaan om de campagne vorm te geven.

De campagne was een actie om “het thema afval scheiden bij inwoners groot op de kaart te zetten, en daarbij bewustwording en draagvlak voor gemeentelijke maatregelen te realiseren”. De naam van de campagne verwijst naar het doel; 100 deelnemers, 100 dagen, 100% afvalvrij te realiseren. Achterliggende doelen voor HVC en de gemeente waren het verbeteren van de afvalscheiding, afvalpreventie, bewustwording & draagvlak, gedragsverandering en olievlekwerking. Ook hielp de campagne bij het verkrijgen van inzicht in afvalgedrag, mogelijkheden en keuzemiddelen. De campagne werd uitgevoerd met alle aandeelhoudende gemeenten (Gevudo) samen.

Deelname aan de campagne was op vrijwillige basis, burgers werden via een multimediale campagne geworven. Deelnemers kregen weekopdrachten, vervolgens werden zij begeleid via een online platform met app en via dagelijks contact met coaches van HVC. Daarnaast was er een beloningssysteem met punten die bij de webshop konden worden ingewisseld.

De campagne is succesvol afgesloten met een eindbijeenkomst met een presentatie van de resultaten en een bezoek aan de installaties van HVC. De resultaten laten volgens HVC zien dat de landelijke doelstelling (100 kg restafval per persoon op jaarbasis) haalbaar is zonder extra faciliteiten. In Dordrecht deden 141 deelnemers mee en kwamen zij gemiddeld tot een resterende hoeveelheid afval van 17,6 kg per jaar¹⁴.

¹⁴ Overzicht diensten en producten HVC 2016 Gemeente Dordrecht

2. Informatievoorziening en terugkoppeling

Informatievoorziening en terugkoppeling over het afvalbeheer richting bewoners gebeurt in de basis door HVC in nauwe samenwerking met de gemeentelijke afdeling communicatie. Voor zwerfafvalbeheer is dit per project verschillend (zie paragraaf hierboven).

Deze paragraaf beschouwt de informatievoorziening en terugkoppeling aan bewoners via twee verschillende wegen:

- A. Standaard communicatie HVC
- B. Overige communicatie en terugkoppeling

A. Standaard communicatie HVC

De standaard communicatie die HVC levert is in de DVO vastgelegd onder de productgroep "overige activiteiten". Onder de definitie van het hoofdproduct communicatie staat het volgende beschreven: "Communicatie betreft het tijdig en correct informeren van inwoners over de producten en diensten die HVC levert aan de betreffende inwoners van de gemeente. De website, de digitale afvalkalender, de nieuwsberichten, de klantklachtentelefoon, inzet van multimedia, mondelinge communicatie, de toolkit en het educatiepakket vormen samen de totale communicatie naar inwoners."

Opvallend is dat de DVO vervolgens alleen ingaat op een deel van de genoemde producten:

1. Klantenservice
2. Afvalkalender
3. Website

De klantenservice van HVC "zorgt voor een correcte en tijdige afhandeling van vragen, suggesties, klachten en meldingen." Het gaat hier dus echt om een loket waar bewoners terecht kunnen. Het is dus een reactieve vorm van communicatie. Aard en aantal van de meldingen worden elk kwartaal gerapporteerd aan de gemeente¹⁵. In verschillende interviews wordt gesteld dat bewoners in het

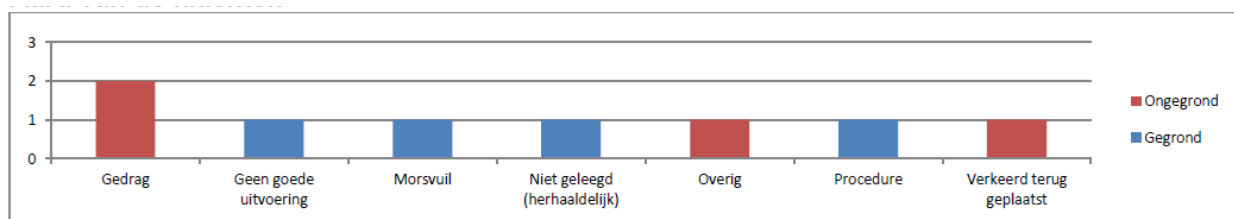
¹⁵ Dienstverleningsovereenkomst met HVC 2014

algemeen tevreden zijn over deze service. Volgens de jaarrapportages van HVC is het aantal klachten in de afgelopen jaren licht gedaald (zie tabel hieronder).

Jaartal	Klachtenpercentage
2016	0,09%
2017	0,07%
2018	0,05%

Tabel 3.9: Percentage van de meldingen die afgehandeld zijn via het klachtenprotocol – lichte daling

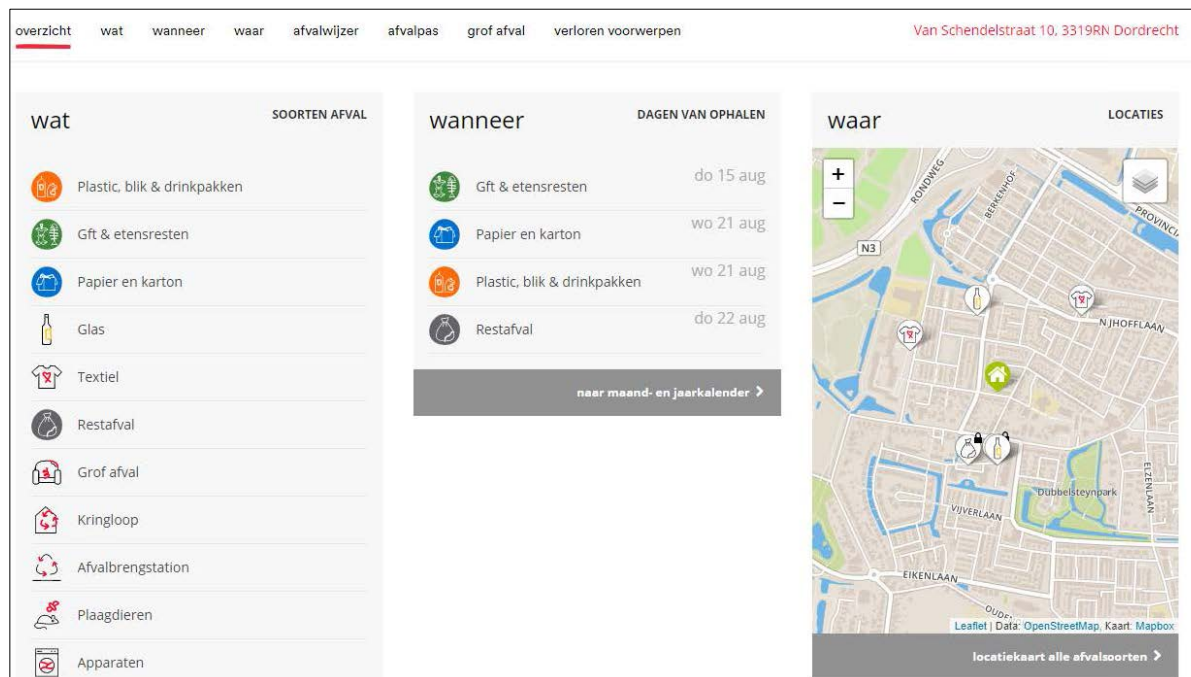
De aard van de klachten wordt in de jaarrapportage van 2018 als volgt weergegeven.



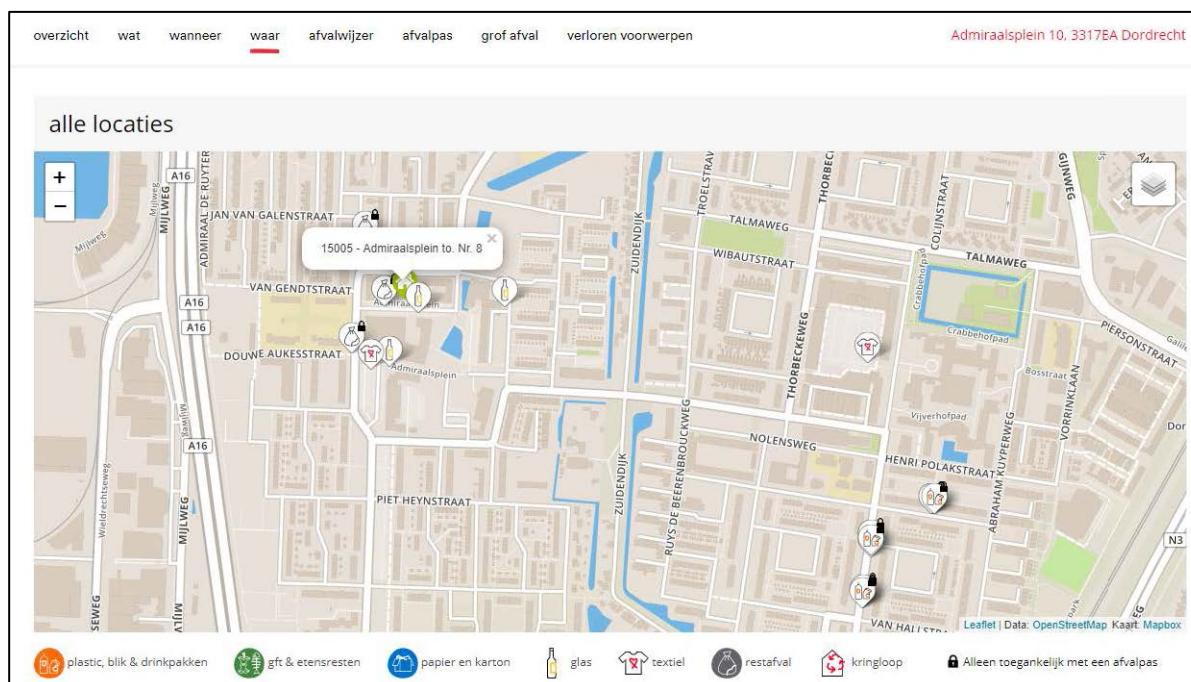
Figuur 3.4: Aard van de klachten in 2018. Het wel of niet gegrond zijn van een klacht wordt niet gecommuniceerd naar de burger maar is alleen ter toetsing van de bedrijfsvoering van HVC.

De afvalkalender communiceert over de afvalinzameling naar inwoners. In deze kalender wordt gecommuniceerd over de inzameldagen, aanbiedregels per afvalstroom en over de milieustraat en bijbehorend acceptatiebeleid. De afvalkalender is digitaal en te vinden op de website van HVC inzameling. Bij wijzigingen worden bewoners geïnformeerd, op welke manier staat niet vermeld. De prestaties van HVC rondom de kalender worden alleen beoordeeld op basis van de beschikbaarheid van informatie.

Bij het testen van de kalender voor twee verschillende adressen in Dordrecht (Wielwijk en Dubbeldam) blijkt deze zeer gebruiksvriendelijk en gemakkelijk vindbaar. De kalender is ook beschikbaar als app, deze is niet nader bekeken.



Figuur 3.5: Afvalkalender HVC, voorbeeld Dubbeldam – Direct overzicht van locatie inzamel punten en ophaaldata verschillende afvalstromen



Figuur 3.6: Afvalkalender HVC, voorbeeld Wielwijk – Weergave van locatie inzamel punten verschillende afvalstromen

De website is een digitaal naslagmiddel voor bewoners voor de actuele informatie over de inzameling van huishoudelijk afval. Er wordt beschreven welke afvalstromen er gehanteerd worden, op welke wijze de bewoner zich hiervan kan ontdoen en wanneer dat kan (inclusief openingstijden van de milieustraat). De informatie op de website wordt ook hier beoordeeld op beschikbaarheid. De kwaliteit wordt gewaarborgd door een jaarlijkse evaluatie. De website biedt een duidelijk en concreet overzicht voor bewoners over de inzameldiensten van HVC maar biedt nog veel meer. Zo biedt deze bijvoorbeeld ook achtergrondinformatie over de verschillende afvalstromen, het recycleproces, andere duurzame diensten van HVC en nieuws, tips en weetjes hierover.



Figuur 3.7: Uitsnede website afvalinzameling HVC – Overzichtelijke website met veel achtergrondinformatie

B. Overige communicatie en terugkoppeling

Naast de basisinformatie die via de HVC aan burgers wordt verstrekt/beschikbaar gesteld, is er ook communicatie via programma's, specifieke campagnes, afvalcoaches en (sociale) media.

Voor programma's verzorgt HVC, in overleg met de gemeente, extra communicatie. Zo is er een programma voor basisscholen waarbij de leerlingen de mogelijkheid krijgen om afval te scheiden op school (6 scholen in 2018). Daarnaast zijn er voor leerlingen in groep 8 speciale educatiepakketten incl. rondleiding (588 leerlingen in 2018). Ook voor volwassenen worden rondleidingen door de afvalenergiecentrale georganiseerd (ca. 150 bezoekers in 2018)¹⁶ In 2016 werd de 100-100-100 campagne georganiseerd (zie paragraaf 1 van hoofdstuk 3.3).

¹⁶ Overzicht diensten en producten HVC 2018

Actieve communicatie en terugkoppeling vindt ook plaats op de verschillende pilots die er lopen. Zo is er voor de twee pilots rondom PMD-inzameling (hoofdstuk 3.1) een contentplan uitgevoerd waarbij communicatie over PMD via verschillende media is gedaan; bewonersbrief, narrowcasting in de wijk, gemeentenieuws, persbericht, nieuwsbericht op website gemeente, lokale media en sociale media. In dit contentplan was ook ruimte voor interactie in de vorm van bewonersavonden en via afvalcoaches¹⁷. Terugkoppeling van de resultaten van de proeven heeft onlangs ook plaats gevonden via Afvalnieuws, de digitale nieuwsbrief rondom afval van HVC waarvoor men zich online kan aanmelden.



Figuur 3.8: Afbeelding uit Afvalnieuws 2019

– Terugkoppeling resultaten

In deze nieuwsbrief worden bewoners ook bedankt door de wethouder en wordt er ingegaan op specifieke zaken die spelen rondom de pilots zoals de “plastic instinkers”, een te kleine bak en de rol van afvalcoaches¹⁸.

Afvalcoaches vormen de voornaamste interactieve vorm van communicatie rondom afval voor de gemeente Dordrecht. Ze worden niet alleen ingezet thema- of locatiegericht ingezet voor afval (scheiding en gedrag) maar ook als “schone buurt coach” (gericht op zwerfvuil, dumpingen en bijplaatsingen) in andere wijken, o.a. in Crabbebof, Krispijn, Blijnenhoek en Binnenstad. De coaches gaan van deur-tot-deur en gaan daar gesprekken aan over de manier waarop de bewoners zich van hun afval ontdoen (lieft op het moment dat zij dit zien gebeuren), geven daar feedback op, vragen naar wat bewoners nodig hebben en handelen op die manier ook meldingen af¹⁹.

Een korte scan op internet laat zien dat er veel berichtgeving rondom afval in Dordrecht is via

¹⁷ Contentplan Dordrecht – Campagne plastic, blik en drinkpakken & restafval in de wijk door HVC

¹⁸ Afvalnieuws juli 2019

¹⁹ Interviews (mei-juni 2019) met verantwoordelijken van de gemeente Dordrecht en HVC

(sociale) media. Bewoners laten berichten achter op Facebook en Twitter, zwerfafval is daarbij een belangrijk onderwerp van gesprek (vooral in negatieve maar ook in positieve zin als het gaat om burgerinitiatieven). De gemeente en HVC plaatsen ook regelmatig berichten over de pilots in de verschillende buurten op sociale media en geven daarnaast persberichten uit. Zowel berichten vanuit bewoners als vanuit gemeente en HVC worden daarnaast opgepikt door lokale media zoals RTV Dordrecht en Dordrecht.net.

4. Belangrijkste bevindingen bewonersmaatregelen

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de organisatie van afval- en zwerfafvalbeheer zijn:

- 1.** Er lopen veel initiatieven om bewoners bij het afval- en zwerfafvalbeheer in Dordrecht te betrekken. Binnen deze initiatieven worden bewoners verleid om gewenst afvalgedrag te vertonen; zowel op het gebied van preventie van (zwerf)afval als op het gebied van afvalscheiding.
- 2.** De gemeente Dordrecht en HVC nemen verschillende soorten maatregelen richting bewoners: via participatie (via projecten met bewoners maar ook via een proef met een participatiebestek), met fysieke interventies (zoals aankleden van containerplaatsen) en door het ombuigen van meldingen naar structurele oplossingen waarin bewoners een rol spelen. De effectiviteit van maatregelen wordt volgens ambtenaren wel bijgehouden maar is lastig te beoordelen omdat er geen volledige monitoringgegevens bij de onderzoekers bekend zijn.
- 3.** Ook op het gebied van informatievoorziening en terugkoppeling worden verschillende instrumenten ingezet: algemene communicatie gericht op informeren, educatie, specifieke campagnes gericht op gedrag of ter ondersteuning van pilots en afvalcoaches die in gesprek gaan met burgers.
- 4.** De informatievoorziening is in de basis goed op orde. De afgesproken informatie uit de DVO (en meer) wordt op een heldere en toegankelijke wijze gecommuniceerd. Terugkoppeling lijkt echter alleen op klachten- of projectbasis plaats te vinden, evenals specifieke maatregelen om bewoners te stimuleren.

3.4 Monitoring en bijsturing

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Belangrijkste indicatoren beleid
2. Monitoring en rapportages conform beleid/DVO/bestek
3. Monitoring en rapportages in de praktijk
4. Belangrijkste bevindingen monitoring en bijsturing

1. Belangrijkste indicatoren beleid

De belangrijkste indicatoren zijn voor dit onderzoek afgeleid uit het beleid voor afval- en zwerfafvalbeheer. Ondanks dat er voor afvalbeheer en zwerfafvalbeheer niet recentelijk iets is vastgesteld en voor zwerfafvalbeheer alleen op niveau van College, geven de doelstellingen uit de beleidsstukken een indicatie over waar de informatiebehoefte ligt. In onderstaande tabellen zijn de genoemde indicatoren voor afvalbeheer respectievelijk zwerfafvalbeheer opgesomd.

Indicator	Meetbare waarde
Afvalscheiding	% afvalscheiding t.o.v. totale hoeveelheid huishoudelijk afval
Hoeveelheid restafval	Kg restafval per inwoner per jaar
Voorzieningenniveau	-
Kosten	-

Tabel 3.10: Indicatoren uit Grondstoffenbeleidsplan 2016-2020 – geen meetbare waarden voor voorzieningenniveau en kosten

Indicator	Meetbare waarde
Participatie	-
Reductie	% reductie per jaar van het aantal bijplaatsingen
Reinheid	Beeldkwaliteitsniveau (score van A+ t/m D)

Tabel 3.11: Indicatoren uit Plan Afsluiting Zwerfafval 2013-2017 en handboek Kwaliteit Openbare Ruimte – geen meetbare waarde voor participatie

2. Monitoring en rapportages conform beleid / DVO / bestek

Op basis van de vastgelegde afspraken over monitoring en rapportage is in deze sub paragraaf bekeken op welke aspecten wordt gemonitord, hoe de partijen elkaar hierover informeren en hoe hierop wordt bijgestuurd.

A. Monitoring en rapportages binnen de gemeente

Op basis van de interviews en aanvullende ambtelijke toelichting is een beeld verkregen van de PDCA-cyclus binnen de gemeente.

De volgende rapportages en overleggen vallen binnen deze structuur:

Rapportage	Beschrijving	Wanneer / frequentie
EXTERN GEBRUIK (o.a. Raad)		
Kadernota	Dit is het startpunt van het nieuwe jaar t+1 met daarin inhoudelijke en financiële kaders voor de begroting jaar t+1. Deze nota bevat: 1) strategie (= hoofdpunten voor beleid en uitvoering), 2) uitgangspunten voor indexering, 3) financieel meerjarenperspectief en 4) autonome ontwikkelingen, eventuele knelpunten, beleidswensen en/of taakstellingen/bezuinigingen.	Voorjaar (jaar t)
Begroting	Begroting voor het nieuwe jaar t+1 o.b.v. de eerder vastgestelde punten uit de kadernota.	Najaar (jaar t)
Bestuursrapportage	Halfjaarlijkse afwijkingenrapportage jaar t, waarbij verwachte c.q. gerealiseerde verschillen –in beginsel groter dan € 100.000 (zonder saldering van kosten en opbrengsten, dus per post en separaat reserve-mutaties) dan wel politiek relevant- worden toegelicht. Ook wordt gerapporteerd over de voortgang van de beleidsactiviteiten.	Zomer (jaar t)
Verzamelwijzigingen	Raadsvoorstel met in beginsel budgettair neutrale aanpassingen van begroting jaar t zonder beleidsinhoudelijke gevolgen. Voorbeelden zijn extra middelen van Rijk/derden, budgetverschuivingen tussen begrotingsprogramma's, begrotingswijzigingen voortvloeiend uit eerdere raadsbesluiten die niet direct met dat raadsbesluit zijn verwerkt. En soms worden majeure financiële afwijkingen in de	2 tot 3x per jaar (jaar t)

	laatste verzamelwijziging van jaar t gemeld.	
Jaarrekening	Dit is een herhaling van de bestuursrapportage maar dan op basis van definitieve cijfers c.q. activiteiten van jaar t t.o.v. de bijgestelde begroting jaar t.	• 1e halfjaar (jaar t+1)
INTERN GEBRUIK (binnen de gemeente)		
Managementrapportage	Monitoring van (verwachte) substantiële afwijkingen van kosten en/of opbrengsten in jaar t t.o.v. de bijgestelde begroting jaar t.	• Maandelijks (jaar t) voor teamleider Wegen, Verlichting & Schone Stad • 2 tot 3x per jaar (jaar t en eventueel jaar t+1) voor ambtelijk management gemeente

Tabel 3.12: Overzicht interne PDCA-cyclus gemeente

De rapportages in de PDCA-cyclus van de gemeente zijn vooral financieel van aard. Inhoudelijke verantwoording vindt maar ten dele plaats via voortgangsrapportages. Naast bovenstaande cyclus wordt de raad inhoudelijk geïnformeerd op het moment dat er raadsvoorstellen en -informatiebrieven zijn (zoals bijvoorbeeld een andere vorm van inzamelen). Afhankelijk van de situatie worden hierbij ook de financiële consequenties en risico's in kaart gebracht.

Het opstellen van de voor de cyclus benodigde rapportages voor zowel afval- als [machinaal](#) zwerfafvalbeheer is belegd bij twee personen binnen de gemeente; de adviseur planning en control en de inhoudelijk verantwoordelijke. Het handmatige zwerfafvalbeheer is onderdeel van de BOR-bestekken en kent een separaat PDCA traject met een andere adviseur en inhoudelijk verantwoordelijke.

B. Monitoring en rapportages conform DVO (afvalbeheer)

Conform de DVO verzorgt HVC de volgende rapportages:

Rapportage	Beschrijving	Wanneer /frequentie
Rapportage Afvalhoeveelheden	De afvalhoeveelheden van de verschillende gescheiden afvalstromen worden geregistreerd en gerapporteerd. Inhoud rapportage: - Afvalhoeveelheden van alle afvalstromen. - De mate van het halen van de milieudoelstelling. - Sorteeranalyse restafval.	- Kwartaal - Maandelijks op management- en beleidsniveau
Rapportage Klachten en meldingen	Alle klachten en meldingen worden geregistreerd en gerapporteerd. Inhoud rapportage: Aantal en aard van de meldingen.	- Kwartaal - Maandelijks op managementniveau
Begroting	Aansluitend aan de P&C-cyclus wordt ten behoeve van de kadernota, begroting, bestuursrapportage en jaarrekening een rapportage door HVC opgesteld, met daarin de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de taken uit de DVO en de financiële stand van zaken.	Jaarlijks

Tabel 3.13: overzicht monitoringrapportages.

Conform DVO wordt door HVC de begrotingsrapportage opgesteld als input op de gemeentelijke cyclus. Volgens ambtelijke toelichting wordt op Raadsniveau inhoudelijk gerapporteerd op de in het afvalbeleid vastgestelde doelstelling (percentage afvalscheiding) maar niet op het serviceniveau (klachtenpercentage).

Monitoring gebeurt via de volgende overleggen:

Overleg	Beschrijving	Wanneer /frequentie
Directieoverleg	Het periodiek op directieniveau (hoogste escalatie) evalueren van de DVO. Het gezamenlijk afstemmen van de richting en vorm waarin de DVO zichzelf ontwikkelt en het vormgeven van maatregelen om de dienstverlening uit te breiden of te verbeteren. Onderwerpen: dienstverlening afgelopen jaar, beleid, kosten, opbrengsten, milieu en service, structuren en de verrekenbaarheid, speerpunten c.q. doelstellingen, ontwikkelingen bij HVC, gemeente en in de markt,	Jaarlijks (minimaal)

	besluiten uit Algemene Vergaderingen van Aandeelhouders (AVA) welke invloed hebben op de DVO.	
Management/ beleidsoverleg	Het gezamenlijk afstemmen van de richting en vorm waarin de DVO en de uitvoering hiervan zichzelf ontwikkelt en het vormgeven van maatregelen om de dienstverlening uit te breiden of te verbeteren. Onderwerpen: samenwerking, kwaliteit dienstverlening, kwartaal- en jaarrapportages, status en te nemen maatregelen om de doelstelling milieu, service en kosten te halen, afvalbeleids- en jaarplannen, website, communicatie richting bewoners.	• Kwartaal
Operationeel overleg	Het periodiek op operationeel niveau de dienstverlening evalueren van de DVO. Onderwerpen: klachtenafhandeling, bijzondere signaleringen, kwaliteit van de dienstverlening, te nemen maatregelen en status, prestatie-indicatoren en areaalmutaties.	• Naar behoefte (minimaal 6x per bestek)

Tabel 3.14: overzicht overlegstructuur

De kwaliteitseisen zijn veelal kwalitatief omschreven (niet SMART), de prestatie-indicatoren gaan meer over afbakening en termijnen dan over de kwaliteit van de dienst zelf. Deze laatste wordt geborgd in de rapportage ofwel door het bijhouden van meldingen ofwel door vastlegging van de beeldkwaliteit conform een vastgestelde methodiek. De consequentie van het niet voldoen aan de eis houdt vaak het alsnog uitvoeren van de taak in.

C. Monitoring en rapportages conform bestek (zwerfafvalbeheer)

In paragraaf 3.2 is de externe organisatie rondom zwerfafval beschouwd op basis van het integraal onderhoudsbestek Sterrenburg, als voorbeeld voor andere vergelijkbare bestekken met andere wijken. Ditzelfde bestek is wederom gebruikt voor het in kaart brengen van monitoring en rapportage van zwerfafval.

In het bestek staat een korte passage opgenomen over monitoring en rapportage: *“Na het verstrekken van de opdracht zal de opdrachtgever samen met de aannemer in gesprek gaan om de Kritische Prestatie Factoren (KPI's) vorm te geven als input voor de contractrapportage... De*

contractrapportage zal een vast agendapunt zijn bij bouwvergaderingen als ook gespreksonderwerp zijn bij het tactisch en strategisch overleg.”

Met bovenstaande zinsnede is de frequentie van operationele rapportage vastgelegd op minstens eens in de twee weken (zie tabel 3.16). De KPI's vloeien voort uit de eisen van het bestek. Dit betekent in ieder geval een kwantitatieve rapportage in de vorm van facturen en een kwalitatieve rapportage van de beeldkwaliteit. De beeldkwaliteit wordt hierbij gemonitord conform de KOR-schaalbalk*, dit staat voor de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte uitgebracht door het CROW, hierin staan ruim 200 beeldmeetlatten met vijf kwaliteitsniveaus, variërend van zeer hoog (A+) tot zeer laag (D) vastgelegd). De meeste gemeenten in Nederland passen deze kwaliteitsmeetlatten toe om de kwaliteit van de openbare ruimte te definiëren. Dordrecht hanteert in het integraal bestek Sterrenburg voor alle werkpakketten het eveneens gangbare niveau B (zie figuur hieronder).

Verrekenen op beeld via RAW-hoofdcode 50.17.05				
Verharding	veegvuil op verharding			
A+	A	B	C	D
				
Er is geen veegvuil.	Er is weinig veegvuil.	Er is in beperkte mate veegvuil.	Er is redelijk veel veegvuil.	Er is veel veegvuil.
bedekking 0% per 100 m ²	bedekking ≤ 5% per 100 m ²	bedekking ≤ 10% per 100 m ²	bedekking ≤ 20% per 100 m ²	bedekking > 20% per 100 m ²
volume 0 liter per 100 m ²	volume ≤ 10 liter per 100 m ²	volume ≤ 20 liter per 100 m ²	volume ≤ 40 liter per 100 m ²	volume > 40 liter per 100 m ²
Meetinstructie: Veegvuil goten				

Tabel 3.15: CROW Beeldmethodiek voor veegvuil op verharding

Monitoring conform het bestek gebeurt via de volgende overleggen:

Overleg	Beschrijving	Wanneer / frequentie
Strategisch overleg	Geen toelichting.	• Jaarlijks
Tactisch overleg	Geen toelichting,	• Kwartaal
Operationeel overleg	Dit overleg gebeurt in de vorm van een bouwvergadering.	• Eén keer per twee weken

Tabel 3.16: overzicht overlegstructuur

Bij al deze overleggen dient de contractrapportage als input en gespreksonderwerp. In het contract staat ook vastgelegd dat per type overleg voor beide partijen één vaste contactpersoon aangewezen dient te worden. Er is niet onderzocht in hoeverre de contactpersonen aan beide kanten bekend zijn of in hoeverre de in het bestek beschreven overleggen uitgevoerd worden.

Naast bovenstaande reguliere overleggen en rapportages vindt monitoring en operationele bijsturing plaats via de besteksmeldingen (meldingen via de wijklijn - zowel telefonisch als via e-mail - van burgers die betrekking hebben op het contract). De besteksmeldingen dienen conform de eisen van het bestek te worden opgelost en gereed gemeld te worden onder toevoeging van een foto van het resultaat.

3. Monitoring en rapportages in de praktijk

In de praktijk worden de meeste afspraken netjes gevolgd conform afspraak; de gemeente volgt de benoemde PDCA-cyclus, HVC rapporteert over de in de DVO vastgelegde indicatoren en controle van het bestek vindt inderdaad plaats aan de hand van beeldkwaliteit.

Echter, uit verschillende interviews blijkt dat het informatieniveau niet altijd voldoende is om daadwerkelijk te kunnen sturen. Per informatiestroom zijn de volgende constatering te noemen:

- Binnen de gemeente: De Raad wordt via de genoemde rapportages op hoofdlijnen op de hoogte gehouden over afwijkingen van de begroting inzake (machinaal) zwerfafval en/of

afvalbeheer inclus de bijbehorende reserve Afval. Het is echter onduidelijk in hoeverre er inzicht is in de (voortgang op) specifieke milieuprestaties van het afvalbeleid (anders dan het hoofddoel) of de reinheidsprestaties (anders dan de beeldkwaliteit o.b.v. momentopnames) van het zwerfafvalbeleid.

- Tussen gemeente en HVC: De gemeente geeft aan dat overleg op operationeel niveau goed en constructief is maar dat de rapportages van HVC vaak fouten bevatten en dat het niveau ervan onvoldoende is om de effectiviteit van maatregelen goed te kunnen meten en om keuzes voor toekomstig beleid goed te kunnen onderbouwen (zie paragraaf 3.2). HVC mist overleggen op strategisch niveau waarbij zij als volwaardige partner inhoudelijke adviezen kan geven. Mogelijk betekent dit dat het in de DVO beschreven directieoverleg niet conform DVO plaats vindt.
- Tussen gemeente en aannemers: Het beeldkwaliteitsniveau voor het thema zwerfafval wordt weliswaar maandelijks door de gemeente gecontroleerd en geregistreerd maar betreft een momentopname van steekproeflocaties waardoor vervuiling op piekmomenten en op specifieke hotspots voor zwerfafval onvoldoende naar voren komen. Bovendien ligt in de bouwvergaderingen de focus op groen- en grijsonderhoud en minder op zwerfafval. Uit geleverde rapportages van HVC blijkt dat het beeldkwaliteitsniveau gemiddeld wel gehaald wordt. Echter uit recente steekproeven van de gemeente tijdens weekenden of na evenementen blijkt dat de beeldkwaliteit op deze momenten tekortschiet (zie foto's hieronder uiteraard zijn dit ook momentopnames). Operationeel overleg rondom zwerfafval is volgens de betrokken partijen goed en constructief of er een structurele overlegcyclus wordt gevolgd op alle niveaus is onduidelijk.



Figuur 3.9: Foto's van steekproeven in het weekend (juli 2019) – Beeldkwaliteitsniveau onder de norm



4. Belangrijkste bevindingen monitoring en bijsturing

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de monitoring en bijsturing zijn:

1. Monitoring en bijsturing vindt plaats via vastgelegde rapportages en overlegstructuren. Deze lijken hun doel –(bij)sturing- echter niet altijd te dienen. De inhoudelijke indicatoren waarop formeel gemonitord moet worden zijn summier en de informatiestromen zijn daarmee niet optimaal. Onduidelijk is in hoeverre men op Raadsniveau over de juiste sturingsinformatie beschikt.
2. In de contracten met HVC zijn duidelijke prestatie-indicatoren vastgelegd die ook aansluiten op de formele beleidsindicatoren. Er wordt met regelmaat gerapporteerd op deze indicatoren maar de rapportages geven volgens de ambtenaren van de gemeente te weinig grip om tactisch/strategisch goed te kunnen sturen door gebrek aan detailniveau en prognose.
3. Operationeel bijsturen gaat volgens de betrokkenen goed, er worden ook weinig klachten gerapporteerd wat suggereert dat burgers tevreden zijn over hoe het afvalbeheer geregeld is. De vraag is echter of de gebruikte indicator (aantal klachten/meldingen) voldoende representatief is voor het meten van de bewonerstevredenheid (zie paragraaf 4.3).
4. In de contracten met onderhoudsaannemers (die zwerfafval in hun takenpakket hebben) is de indicator beeldkwaliteit opgenomen. Deze indicator is gangbaar binnen Nederlandse gemeenten maar heeft weinig relatie met de door de gemeente Dordrecht benoemde doelstelling voor zwerfafval (namelijk reductiepercentage). Wel heeft het relatie met de ambitie op reinheid.
5. De kwaliteitscontrole bij zwerfafval gebeurt via de bestek schouw maar de frequentie en methode van schouwen zijn dusdanig dat specifieke vervuilmomenten en -locaties onvoldoende gesignaleerd worden. Daarnaast krijgen andere onderwerpen in de operationele aansturing meer prioriteit. Hierdoor is de kwaliteitscontrole op zwerfafval niet altijd toereikend.

4 Prestaties Afvalbeheer in Dordrecht

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen betreffende (zwerf)afvalprestatie(s) van Dordrecht:

Nummer	Vraag
1	Leidt het huidige (zwerf)afvalbeheer tot realisatie van de beleidsdoelen in relatie tot kosten, milieu en service?
2	Is het huidige afvalbeheer doelmatig (uitgedrukt in € per taak of inspanning)?
3	Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden (service)?
4	Hoe verhouden de prestaties zich met landelijke benchmarks?

Dit doen we in de volgende paragrafen:

Paragraaf 4.1: Realisatie Dordtse beleidsdoelen

1. Prestaties Restafval
2. Prestaties Afvalscheiding
3. Benchmark Dordtse milieuprestaties
4. Belangrijkste bevindingen milieuprestaties

Paragraaf 4.2: Doelmatigheid Afvalbeheer

1. Kostenstructuur Afvalbeheer
2. Kostenprestaties Afvalbeheer
3. Benchmark Dordtse kostenprestaties
4. Afvalstoffenheffing
5. Belangrijkste bevindingen kostenprestaties

Paragraaf 4.3: Kwaliteit dienstverlening en tevredenheid bewoners

1. Kwaliteit dienstverlening
2. Bewonerstevredenheid
3. Belangrijkste bevindingen dienstverlening en tevredenheid

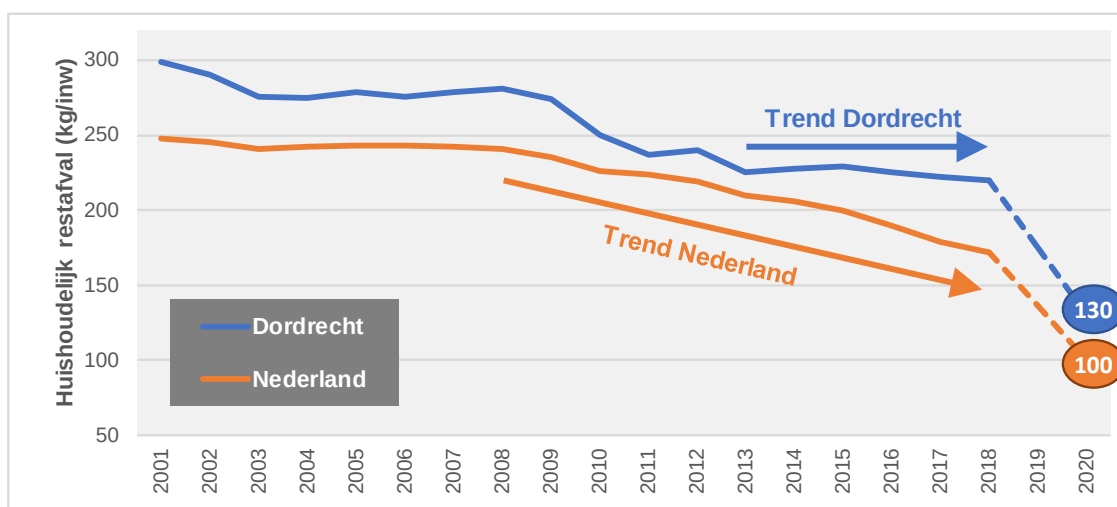
4.1 Realisatie Dordtse milieudoelen

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Prestaties Restafval
2. Prestaties Afvalscheiding
3. Benchmark Dordtse milieuprestaties
4. Belangrijkste bevindingen milieuprestaties

1. Prestaties Restafval

De hoeveelheid restafval bestaat uit fijn restafval, grof restafval en verbouwingsrestafval. In de onderstaande figuur is de hoeveelheid fijn restafval voor Dordrecht en het gemiddelde in Nederland weergegeven voor de periode tussen 2001 en 2018²⁰. De figuur laat ook zien wat de doelstellingen voor 2020 zijn voor fijn restafval en de trend ten aanzien van de hoeveelheid restafval.



Figuur 4.1: Trend restafvalreductie in Dordrecht en in Nederland

De figuur laat zien dat er in Dordrecht sinds 2010/2011 geen grote daling van de hoeveelheid restafval heeft plaatsgevonden. Het landelijke doel van maximaal 100 kg/inw in 2020 ligt buiten bereik. Ook de door RWS voorgestelde differentiatie naar hoogbouwklasse voor dit doel ligt voor Dordrecht op dit moment buiten bereik.

²⁰ Bron: CBS Statline

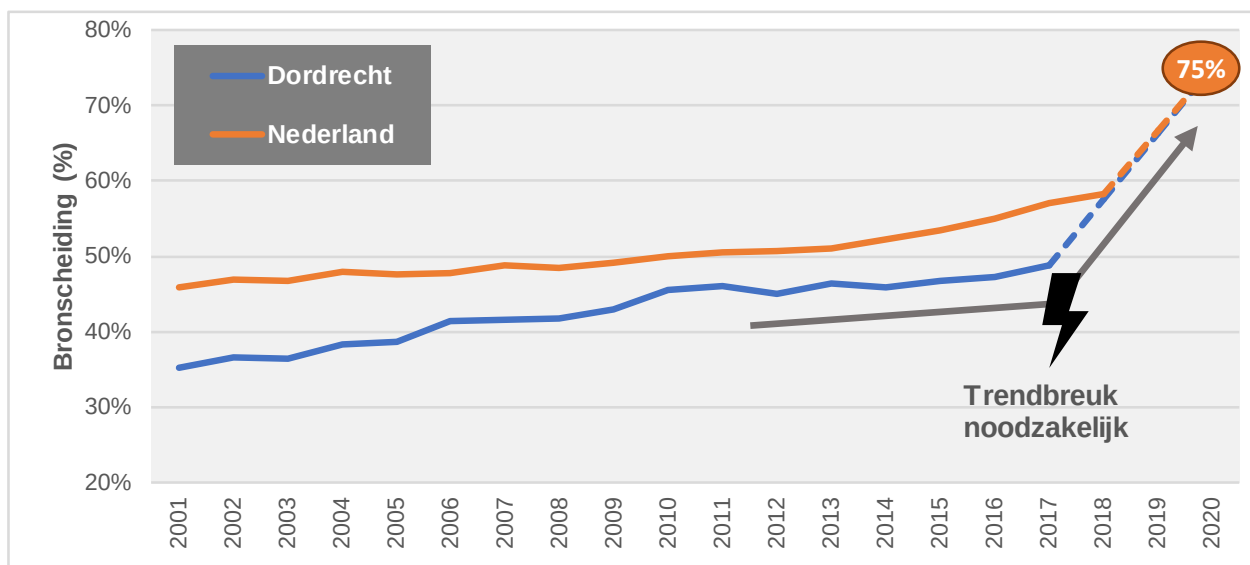
In Nederland is er de afgelopen 10 jaar een gestage daling van het restafval opgetreden. De trend is duidelijk neerwaarts met een gemiddeld gerealiseerde restafvalreductie van ca 7 kg/inw jaar. Dit komt vooral doordat veel gemeenten in Nederland maatregelen hebben genomen (bijvoorbeeld het implementeren van het systeem omgekeerd inzamelen of invoering van diftar).

Doordat niet iedere gemeente al de noodzakelijke maatregelen heeft genomen, gaat Nederland "gemiddeld" de 100 kg/inw doelstelling voor 2020 op basis van de huidige trend niet halen. Voor individuele gemeenten die maatregelen hebben genomen ligt dat anders: zo is de hoeveelheid fijn restafval in bijvoorbeeld Deventer gedaald van 205 kg/inw in 2011 naar 75 kg/inw in 2017.

2. Prestaties Afvalscheiding

In de onderstaande figuur is de trend (2001 – 2018) in gerealiseerde bronscheiding in Dordrecht en in Nederland te zien. Over deze periode is de gerealiseerde bronscheiding in Dordrecht omhooggegaan van 35% in 2001 naar 49% in 2017 ofwel een gemiddelde stijging van bijna 1% per jaar. In Nederland is de gerealiseerde bronscheiding gestegen van 46% in 2001 naar 58% in 2018.

In de laatste jaren (na 2011) is er in Nederland een versnelling opgetreden in afvalscheiding (gemiddelde stijging van 1,1%/jaar) terwijl de stijging in Dordrecht juist afvlakte (gemiddelde stijging van 0,5%/jaar)

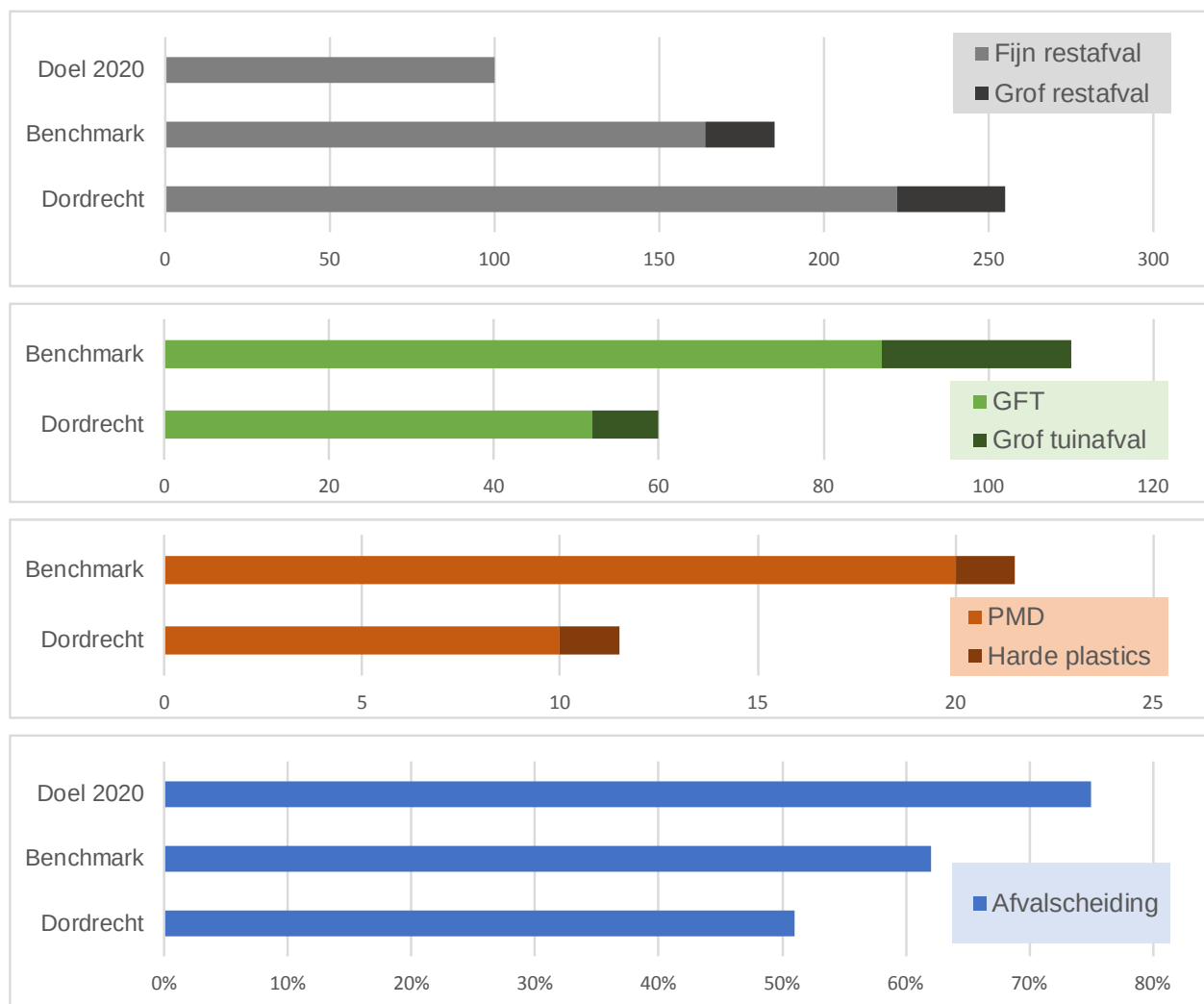


Figuur 4.2: Trend bronscheiding in Dordrecht en in Nederland

De figuur laat tevens zien dat de landelijke doelstelling van 75% noch de Dordtse doelstelling van 60% afvalscheiding in 2020 niet gehaald gaat worden op basis van de huidige trend: de CBS cijfers laten zien dat daarvoor een trendbreuk noodzakelijk is. In de figuur is alleen het percentage bronscheiding te zien. Inclusief nascheiding ligt het totale afvalscheidingspercentage 3 tot 5% hoger.

3. Benchmark Dordtse milieuprestaties

De milieuprestaties van Dordrecht kunnen vergeleken worden met de milieuprestaties van gemeenten uit dezelfde benchmarkcategorie. Gemeenten worden ingedeeld in een benchmarkcategorie o.b.v. het percentage hoogbouw. Dordrecht valt in klasse B met 30 tot 49% hoogbouw. Andere gemeenten uit deze benchmark zijn o.a. Maastricht, Zoetermeer en Alphen a/d Rijn. De vergelijking van de belangrijkste milieuprestaties is in het “dashboard” hieronder weergegeven (figuur 4.3).



Figuur 4.3: Dashboard Belangrijkste Afvalprestaties Dordrecht vs Benchmark

Het dashboard toont dat de hoeveelheid fijn restafval van 245 kg per inwoner in Dordrecht ruim 50 kg hoger is dan het benchmarkgemiddeld. De best presterende gemeenten hebben 75 tot 100 kg/inw restafval (o.a. Deventer, Veenendaal, Nijmegen en Maastricht). Deze gemeenten hebben allemaal diftar. De slechtst presterende gemeenten hebben 200 tot 250 kg/inw fijn restafval. Net als o.a. Velsen, Zoetermeer, Alkmaar en Amersfoort behoort ook Dordrecht tot deze groep.

Gemiddeld wordt 62% van het afval gescheiden in de benchmark. De best presterende gemeenten scheiden tussen de 72 en 76% van het afval. De slechtst presterende gemeenten

hebben tussen de ca 40 en 50% van het afval (hier toe behoort ook Dordrecht). De beste en slechtst presterende gemeenten zijn dezelfde als die slecht presteren op restafval.

Het dashboard laat ook zien waar er voor Dordrecht nog veel te halen is: in de benchmark wordt ca. 50 kg/inw meer GFT/tuinafval ingezameld in vergelijking met Dordrecht en ca. 10 kg/inw PMD. De prestatie van PMD kan vrijwel volledig verklaard worden op basis van het inzamelsysteem. De meeste gemeenten in de benchmark hebben een minicontainer voor PMD en Dordrecht niet (op de pilot-wijken na). Gemeenten met een minicontainer voor PMD zamelen 20 tot 35 kg/inw PMD in. De inzamelwijze van GFT in Dordrecht is vergelijkbaar met gemeenten uit de benchmark (minicontainer om de 2 weken inzamelen), de inzameling van GFT wordt in Dordrecht echter standaard alleen in de wijken met laagbouw gedaan.

4. Belangrijkste bevindingen milieuprestaties

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de milieuprestaties zijn (peiljaar 2017):

1. De hoeveelheid restafval per inwoner in Dordrecht is met ca 220 kg/inw 35% hoger dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten in de benchmark (klasse B gemiddeld 164 kg/inw). We
2. De afvalscheiding in Dordrecht is met 49% lager dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten in de benchmark (klasse B gemiddeld 58%)
3. De milieuprestaties landelijk zijn de afgelopen jaren gestaag gestegen. De milieuprestaties in Dordrecht zijn de afgelopen jaren gelijk gebleven.
4. Op basis van de uitgangssituatie en lopend beleid gaat Dordrecht de landelijke richtlijnen en eigen doelstellingen rondom restafvalreductie en afvalscheiding niet halen. Er staat echter een nieuw Grondstoffenbeleidsplan 2020-2030 op de planning die het tij kan doen keren.

4.2 Doelmatigheid Afvalbeheer

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Kostenstructuur Afvalbeheer;
2. Kostenprestaties Afvalbeheer;
3. Benchmark Dordtse kostenprestaties;
4. Afvalstoffenheffing;
5. Belangrijkste bevindingen efficiëntie afvaltaken.

1. Kostenstructuur Afvalbeheer

Met betrekking tot de kostenstructuur van RMN gaan we nader in op:

- A. Kostenallocatiemodel
- B. Totale kosten
- C. Overhead

A. Kostenallocatiemodel

Alle kosten voor de uitvoering van het afvalbeheer (primaire proces) verlopen via HVC. Er wordt onderscheid gemaakt in inzameltaken en verwerkingskosten:

- Inzameltaken: per taak wordt een vergoeding betaald. Deze vergoeding bedraagt "Basistarief per Wha x aantal Wha. Wha staat voor woonhuisaansluiting. In de DVO (deel II) zijn de taken omschreven. Het basistarief wordt zoals in deel I van de DVO is vastgesteld, jaarlijks geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex (CPI). Indien de taakinhoud wijzigt, voert HVC een tariefsmutatie door. Hierbij onderbouwt HVC operationele en financiële consequenties van de tariefswijziging.
- Verwerkingskosten: de Gemeente betaalt een jaarlijks voorschot aan HVC. Na afloop van een kalenderjaar vindt verrekening plaats in de eindafrekening op basis van de werkelijk gerealiseerde afvalhoeveelheden en de werkelijk gerealiseerde verwerkingstarieven voor dat kalenderjaar. De Nedvang vergoeding voor PMD-verpakkingen wordt buiten HVC om aan de gemeente overgemaakt.

De geprognosticeerde inzamel- en verwerkingskosten brengt HVC per kwartaal in rekening conform het facturatieschema in deel III van de DVO. Extra werkzaamheden worden in rekening

gebracht op basis van vaste meerwerktarieven en werkelijk gemaakte kosten.

Jaarlijks stelt HVC de tarieven vast conform de DVO voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. Op basis van deze kostenstructuur en de jaarlijkse HVC-brief ontstaan op hoofdlijnen een transparant inzicht in de kosten voor het afvalbeheer in Dordrecht. Alleen onderbouwing van de algemene kosten van HVC ontbreekt.

B. Totale kosten HVC

De totale kosten voor de afvalinzameling uitgevoerd door HVC in 2019 bedragen € 12,3 miljoen²¹. Dit komt neer op € 223 per woonhuisaansluiting (Wha). Via de jaarlijkse brief voor de tarieven van de dienstverlening van HVC kunnen deze kosten worden weergegeven per afvalstroom en kostenpost. Er wordt onderscheid gemaakt worden in de volgende kostenposten:

- Personele kosten
- Tractiekosten (inzamelvoertuigen)
- Exploitatiekosten
- Kapitaallasten (van inzamelmiddelen)
- Verwerkingskosten
- Algemene kosten (zie punt C)

De volgende tabel geeft een overzicht van de totale kosten (excl. BTW) die voor 2019 als voorschot in rekening gebracht worden (door HVC) voor de afvalinzameling en -verwerking²²:

²¹ Bron: HVC brief tarieven dienstverlening 2019 van 14 december 2018. Bedrag staat op pagina 4, incl. kosten inzamelproeven.

²² Bron: HVC brief tarieven dienstverlening 2019 van 14 december 2018. Bedrag staat op pagina 8, excl. kosten inzamelproeven.

Kostenpost	Per Wha	TOTAAL
Personele kosten	46,20	€ 2.530.097
Tractiekosten	24,79	€ 1.357.600
Exploitatiekosten	16,60	€ 909.082
Kapitaallasten	21,66	€ 1.186.188
Verwerkingskosten	64,53	€ 3.533.373
Verbrandingsbelasting	15,42	€ 844.461
Algemene kosten	49,39	€ 2.704.794
TOTAAL	€ 238,59	€ 13.065.595

Tabel 4.1 Overzicht afvalbeheerkosten: totaal en per woonhuisaansluiting (Wha)

Het totaal bedrag in de tabel is met € 13,1 miljoen wat hoger dan de eerder genoemde € 12,3 miljoen, omdat in dit overzicht ook de verbrandingsbelasting is meegenomen. Het bedrag is wel exclusief de kosten voor de twee inzamelproeven.

C. Overhead

De algemene kosten bedragen € 2,7 miljoen ofwel € 49,39 per woonhuisaansluiting. In de HVC-rapportages wordt deze post niet verder onderbouwd. Hieronder vallen o.a.:

- Diverse overleggen (directie, management, operationeel)
- Communicatie (klantenservice, afvalkalender, website)
- Rapportages

2. Kostenprestaties Afvalbeheer

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op:

- A. Kosten per taak en afvalstroom
- B. Trend in kosten afvalbeheer

A. Kosten per taak en afvalstroom

In de tabel op de volgende pagina staan de kosten per kostenpost en afvalstroom. Deze informatie staat in de tarievenbrief van HVC van 14 december 2018.

Uit de tabel blijkt dat fijn restafval per Wha verreweg de duurste afvalstroom is (66% van de kosten voor een Wha). De verwerkingskosten vormen de grootste individuele kostenpost. Ook hier heeft de stroom restafval een groot aandeel (67% van de kosten). De kosten voor het inzamelen bestaan gezamenlijk uit de kosten voor personeel, tractie, exploitatie (o.a. onderhoud) en kapitaallasten van inzamelmiddelen.

De andere stromen met bijbehorende voorzieningen kosten een stuk minder in vergelijking met restafval.

Product	Personeel	Tractie	Exploitatie kosten	Kapitaallasten	Verwerking kosten	Belasting / vergoeding	TOTAAL
FIJN							
Restafval	19,98	11,24	9,77	11,96	43,28	15,42	109,65
GFT	5,49	2,30	0,52	1,81	6,92	-	17,04
PMD	4,58	2,52	1,15	0,68	7,38	- 6,49*	9,83
Papier	5,34	5,27	0,44	1,68	- 7,77	-	4,96
Glas	0,79	0,79	0,23	0,67	0,63	- 1,17*	1,93
Textiel	-	-	- 0,17	0,17	-	-	0
KCA	-	-	0,24	-	0,92	-	1,16
GROF							
Haalservice	3,32	2,09	1,68	-	3,64	-	10,73
Apparaten	0,57	0,20	0,34	-	-	- 0,89	0,31

Milieustraat	8,13	0,37	2,39	4,68	10,42	-	26,00
TOTAAL	€ 46,20	€ 24,79	€ 16,60	€ 21,66	€ 64,53	€ 6,87	€ 166,12

* RHDHV heeft de Nedvang vergoedingen geraamd, omdat gegevens ontbreken.

Tabel 4.2 Kosten per taak en afvalstroom per woonhuisaansluiting (Wha)

B. Trend in kosten afvalbeheer

In de onderstaande tabel staat de trend met betrekking tot de als voorschot in rekening gebrachte bedragen voor 2014, 2017, 2018 en 2019 uitgesplitst per kostenpost per woonhuisaansluiting (Wha).

Kostenpost	2014	2017	2018	2019	Trend
Inzamelkosten	84,98	85,35	86,31	87,59	+3,1%
Kapitaallasten	19,40	20,35	20,83	21,66	+11,6%
Verwerkingskosten	43,21	53,62	61,13	64,53	+49,3%
Algemene kosten	45,07	45,88	46,40	49,39	+9,6%
Afvalbelasting	-	6,37	6,23	15,42	+ 242%
TOTAAL	€ 192,66	€ 211,57	€ 220,90	€ 238,59	

Tabel 4.3 Totale kosten afvalbeheer per woonhuisaansluiting (Wha)

Uit de tabel blijkt dat de inzamelkosten, kapitaallasten en algemene kosten min of meer conform de consumentenprijsindex (CPI) zijn gestegen. De CPI steeg in de periode tussen 1 januari 2014 en 1 januari 2019 met 6% en de genoemde kostenposten tussen de 3% en 12%.

Opvallend zijn de stijgingen in de verwerkingskosten (+49%) en afvalbelasting. Deze kostenposten vallen (grotendeels) buiten de invloedssfeer van HVC. In 2014 was er nog geen verbrandingsbelasting. Deze is ingevoerd in per 1 januari 2015 met als doel om afvalscheiding en recycling te stimuleren. Per 1 januari 2019 is de belasting verhoogd van € 13,21 naar € 32,12 per

ton. Naar verwachting stijgt de verbrandingsbelasting per ton de komende jaren verder. Hierdoor zijn deze kosten in Dordrecht flink toegenomen. Ook andere gemeenten hebben hiermee te maken.

Andere verklaringen voor de gestegen verwerkingskosten zijn:

- Stijging verbrandingstarief restafval van € 76,88 naar € 90,11 per ton
- Daling papierprijs van € 102,50 naar € 80 per ton
- Stijging kosten verwerking grof huishoudelijk afval (GHA) van € 86,10 naar 114,20 per ton
- Marktprijzen voor (B-) hout: van een opbrengst van € 2,56 naar kosten van € 41,50 per ton

3. Benchmark Dordtse afvalprestaties

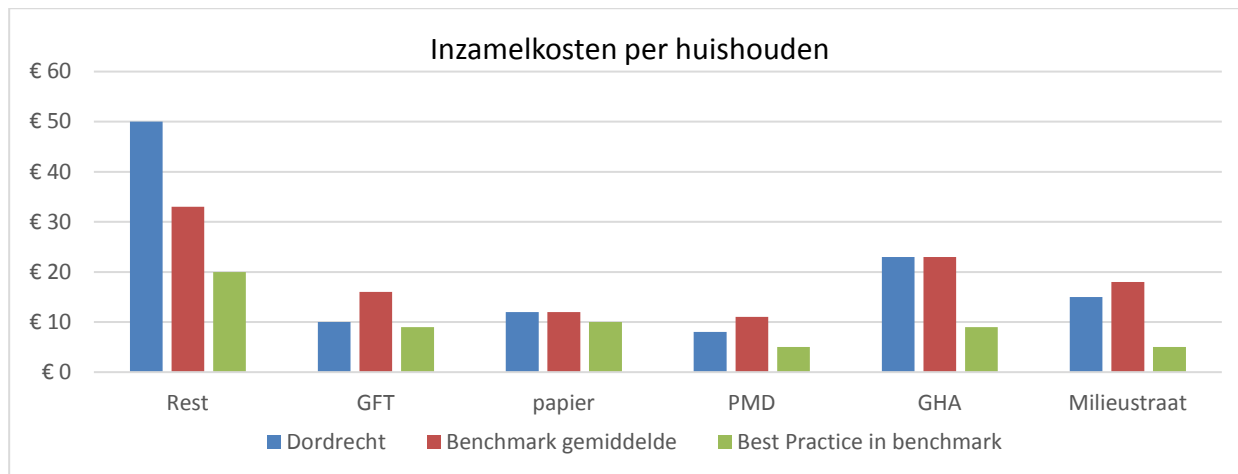
Via de benchmark afvalinzameling waar Dordrecht aan deelneemt, kunnen ook kostenprestaties van Dordrecht worden vergeleken met soortgelijke gemeenten. De kostenprestaties voor inzameling en verwerking van huishoudelijk afval in Dordrecht worden per (afval)stroom (peiljaar 2017) vergeleken met de benchmark en best practice (gemeente met de laagste kosten).

Aan de orde komen:

- A. Benchmark inzamelkosten per huishouden
- B. Benchmark verwerkingskosten per huishouden
- C. Benchmark algemene kosten per huishouden



A. Inzamelkosten per huishouden



Figuur 4.4 Benchmark Inzamelkosten per huishouden

Uit de figuur blijkt dat de directe kosten per huishouden (ofwel Wha) in Dordrecht voor de meeste stromen min of meer in lijn liggen met het benchmarkgemiddelde. Uitzondering daarop zijn de hoge inzamelkosten voor restafval. Deze zijn met € 50,- per huishouden ongeveer 50% hoger dan het benchmarkgemiddelde (peiljaar 2017). Hiervoor kan RHDHV op basis van de aangeleverde cijfers niet direct een verklaring voor geven. Op basis van de door HVC geprognostiseerde kosten voor 2019 zijn de directe kosten voor de restafvalinzameling verder gestegen naar € 53,- per huishouden.

De directe kosten voor de GFT inzameling zijn in Dordrecht juist een stuk lager ten opzichte van de benchmark (€ 10 in Dordrecht vs € 16 per huishouden in de benchmark). Een verklaring hiervan is mogelijk dat er in Dordrecht bij relatief weinig huishoudens GFT wordt ingezameld (59% versus 70 tot 80% bij veel gemeenten in de benchmark).

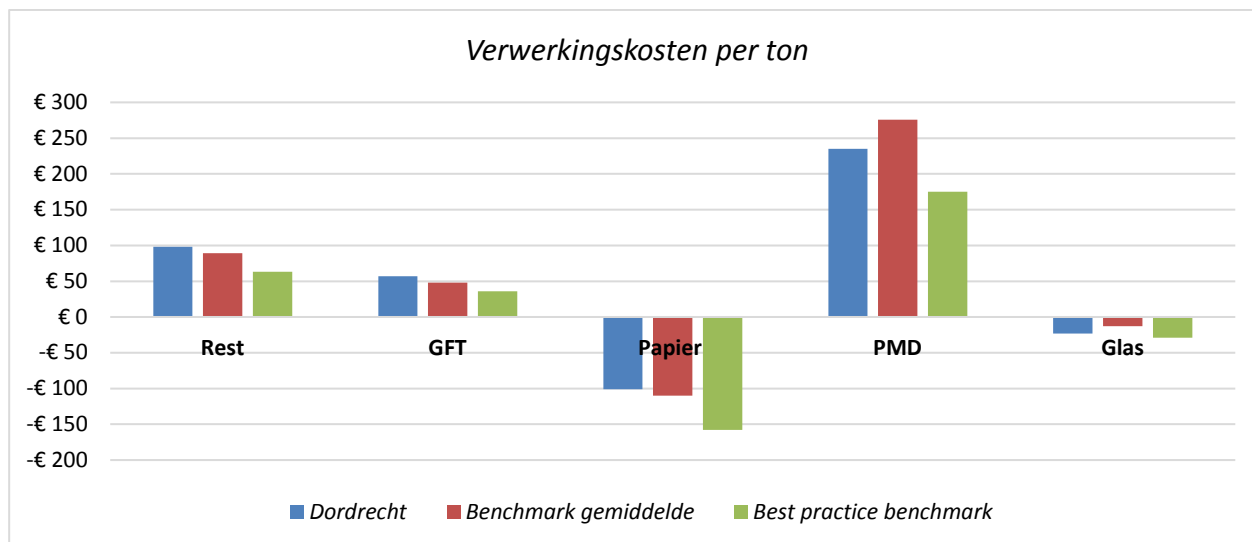
B. Benchmark verwerkingskosten per huishouden

In figuur 4.5 zijn de verwerkingskosten in Dordrecht vergeleken met de benchmark.

Uit de benchmark blijkt dat de verwerkingstarieven voor Dordrecht relatief ongunstig zijn voor:

- Restafval: 10% hogere verwerkingskosten per ton.

- GFT: 19% hogere verwerkingskosten per ton (inmiddels zijn de verwerkingskosten gestegen van € 57 in 2017 naar € 61 in 2019 per ton).



Figuur 4.5 Benchmark Verwerkingskosten per ton

De verwerkingskosten voor PMD lijken in Dordrecht met € 235 lager dan het benchmarkgemiddelde van

€ 276 per ton. Inmiddels zijn de verwerkingskosten voor PMD in Dordrecht gestegen naar € 350 per ton.

C. Benchmark algemene kosten per huishouden (wha) (overhead)

De algemene kosten van HVC bedragen € 49,39/wha. Volgens de benchmark bedragen de totale indirecte kosten in Dordrecht € 63,- /wha. De gemiddelde indirecte kosten in de benchmark bedragen € 29,- /wha. De definitie van indirecte kosten in de benchmark is “kosten die niet direct zijn toe te schrijven aan een afvalstroom of voorziening, maar wel aan de afvalinzameling totaal, zoals huisvestingskosten, ict, hrm, communicatie-kosten, perceptiekosten, etc”. Alhoewel gemeenten in de benchmark waarschijnlijk deze definitie verschillend hanteren, lijken de algemene kosten in Dordrecht ruim hoger te zijn dan gemiddeld in de benchmark. Mogelijk berekent HVC relatief veel kosten door via de algemene kosten waar deze bij andere inzamelbedrijven ook deels in de uurtarieven verwerkt zijn.

4. Afvalstoffenheffing

Met betrekking tot de Afvalstoffenheffing gaan we nader in op:

- A. Type, hoogte en benchmark van de afvalstoffenheffing Dordrecht
- B. Trend hoogte afvalstoffenheffing

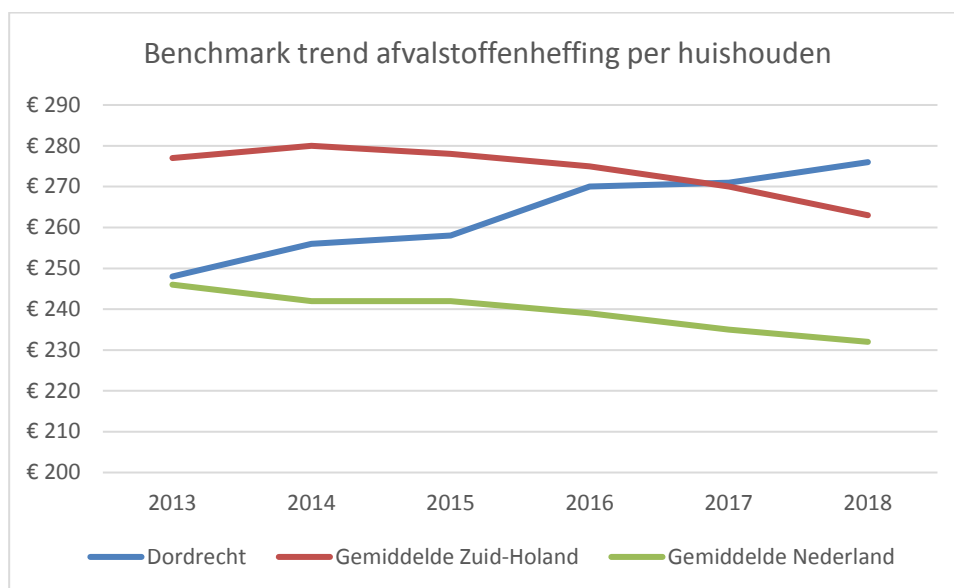
A. Type, hoogte en benchmark van de afvalstoffenheffing Dordrecht

Gemeenten in Nederland beslissen zelf hoe ze afvalstoffenheffing aan hun inwoners opleggen. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de vorm en hoogte van de afvalstoffenheffing in Dordrecht. Deze zijn vergeleken met de gemiddelde heffing per huishouden in Zuid-Holland en Nederland.

Gemeente	Type heffing	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Dordrecht	Vast bedrag	283	276	271	270	258	256	248
Gem. Zuid-H	n.v.t.	n.b.	263	270	275	278	280	277
Gem. NL	n.v.t.	n.b.	232	235	239	242	242	246

Tabel 4.4: Afvalstoffenheffing per huishouden in Dordrecht versus het gemiddelde in Dordrecht en Nederland

De tabel laat de gemiddelde afvalstoffenheffing in € per huishouden zien. Te zien is dat in 2013 de heffing in Dordrecht vrijwel gelijk was aan het gemiddelde in Nederland en duidelijk lager (-11%) dan het gemiddelde in Zuid-Holland. Sindsdien zijn de jaarlijkse gemiddelde heffingen in Zuid-Holland en Nederland gaan dalen terwijl de heffing in Dordrecht juist is gaan stijgen. Tussen 2013 en 2018 is de heffing gemiddeld in Nederland met 6% gedaald terwijl in Dordrecht de heffing juist met 11% is gestegen. In 2018 was de heffing in Dordrecht daarmee hoger geworden dan het gemiddelde in Zuid-Holland (+5%) en Nederland (+19%) (zie figuur hieronder).



Figuur 4.5: Hoogte van de afvalstoffenheffing in Dordrecht vs het gemiddelde in Zuid-Holland en in Nederland

B. Dekking afvalbeheerkosten door inkomsten afvalstoffenheffing

Bij de meeste gemeenten in Nederland dekken de inkomsten uit de afvalstoffenheffing (vrijwel) alle kosten die gemaakt worden voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. In het publieke overzicht²³ van afvalstoffenheffingen in Nederland staat dat de dekking in Dordrecht 85%²⁴ is in 2018. Dit betekent dat er een gat is van ca. € 2 miljoen tussen de inkomsten (heffing) en uitgaven (afvalbeheerkosten). De afvalstoffenheffing is in feite dan ca € 35,- per huishouden te laag om alle kosten te dekken.

Navraag bij de gemeente Dordrecht leert, dat de gemeente een terughoudend beleid voert bij het verhogen van lokale heffingen zoals de afvalstoffenheffing. Meerkosten (zoals afvalstoffenbelasting en toename kwijtscheldingen) worden daardoor in eerste instantie niet verdisconteerd in de afvalstoffenheffing, maar komen ten laste van de egalisatiereserve. Het grootste gedeelte van het dekkingstekort kan worden verklaard door de inkoop BTW. De inkoop BTW is deels verdisconteerd in de afvalstoffenheffing. Het andere gedeelte wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De

²³ Bron: Rijkswaterstaat, 2018. Rapport Afvalstoffenheffing 2018

²⁴ Volgens het Dordtse jaarverslag was dit 87% in 2018.

inkoop BTW is echter geen kostenpost voor de gemeente. De gemeente mag de inkoop BTW namelijk verrekenen met het landelijke BTW compensatiefonds.

Een ander deel van het dekkingstekort komt door “tegenvallers”. Eén van deze tegenvallers is de verhoging van de verbrandingsbelasting op restafval per 1 januari 2019. Deze verhoging kost Dordrecht in 2019 bijna een half miljoen (ca € 10,- per huishouden). In 2018 heeft de Raad besloten dit niet in het tarief van de afvalstoffenheffing door te berekenen en de afvalstoffenheffing niet meer te verhogen dan de standaard indexering²⁵. In 2019 komt het tekort daarom ten laste van het exploitatieresultaat.

Omdat de reserves komend jaar (2020) uitgeput raken, zal hier op korte termijn een andere oplossing voor gevonden moeten worden. In het coalitieakkoord²⁶ wordt dan ook de ambitie uitgesproken om de afvalstoffenheffing in Dordrecht dekkend te houden. De structurele oplossing vanaf 2021 via maatregelen voor betere afvalscheiding, moet onderdeel worden van het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan. Een hogere tariefstelling van de afvalstoffenheffing wordt daarbij in het coalitieakkoord niet uitgesloten.

C. Trend hoogte afvalstoffenheffing

CBS rapporteerde in januari 2019 dat de hoogte van de afvalstoffenheffing in Nederland in 2019 t.o.v. 2018 met 5% is gestegen²⁷. Dit was de eerste stijging in Nederland sinds 2010 en de sterkste stijging sinds 2004. De trend in Dordrecht laat een vergelijkbaar beeld zien: de heffing steeg met 2%.

Naar verwachting zal de stijging van de afvalstoffenheffing landelijk het komende jaar doorzetten vanwege lagere prijzen voor grondstoffen, hogere kosten voor het verbranden van afval en hoger wordende verbrandingsbelasting. De verwachting is dat zonder gewijzigd beleid ook in Dordrecht de heffing zal stijgen boven het niveau van de standaard indexatie.

²⁵ Amendement stijging Afvalstoffenheffing d.d. 30-10-2018

²⁶ Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2018-2022

²⁷ Bron: <https://www.nu.nl/algemeen/5715279/parkeerheffingen-leveren-gemeenten-100-miljoen-euro-meer-op.html?redirect=1>

Een mogelijke meevaller kan de nieuwe overeenkomst zijn met Nedvang voor de vergoeding van PMD. Nu levert dat de gemeente Dordrecht netto nauwelijks iets op (vanwege de hoge sorteerkosten via HVC). Wanneer de gemeente gebruik maakt van de inzamelvergoeding, krijgt Dordrecht € 261,- per ton.

5. Belangrijkste bevindingen efficiëntie afvaltaken

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de kostenprestaties zijn:

1. De kostenstructuur (m.u.v. de post algemene kosten) in Dordrecht is inzichtelijk en transparant
2. De stijging van de afvalbeheerkosten is in lijn met de algemene inflatie in Nederland (CPI). Uitzondering hierop vormen de verwerkingskosten: die zijn de afgelopen jaren sterk gestegen.
3. De inzamelkosten (m.u.v. die van restafval) zijn in lijn met de benchmark. De inzamelkosten voor restafval vormen bijna de helft van de totale inzamelkosten
4. De verwerkingstarieven zijn in lijn met of iets hoger (10-20%) dan het benchmarkgemiddelde. De ingevoerde verbrandingsbelasting heeft er (mede) voor gezorgd dat de kosten voor verwerking zijn gestegen. Doordat Dordrecht relatief veel restafval heeft, zijn de verwerkingskosten hoog ten opzichte van de benchmark.
5. De indirecte kosten zijn in Dordrecht ruim twee keer zo hoog als in de benchmark. Driekwart hiervan bestaat uit de algemene kosten van HVC. De vraag is of andere gemeenten dezelfde kosten als Dordrecht voegen onder "indirecte kosten".
6. De afvalstoffenheffing van Dordrecht lag voorheen in lijn met het landelijk gemiddelde. De afgelopen jaren is de gemiddelde heffing landelijk jaarlijks met 1 tot 2% gedaald terwijl de kosten in Dordrecht juist met 1 tot 2% per jaar zijn gestegen. In 2018 was de heffing in Dordrecht daarmee hoger geworden ten opzichte van het gemiddelde in Zuid-Holland (+5%) en Nederland (+19%).

4.3 Kwaliteit dienstverlening en tevredenheid bewoners

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Kwaliteit dienstverlening
2. Bewonerstevredenheid
3. Belangrijkste bevindingen dienstverlening en tevredenheid

1. Kwaliteit dienstverlening HVC

De kwaliteit van de dienstverlening van HVC wordt vastgesteld op basis van de methode die gebruikt wordt bij de toets op service in de benchmark huishoudelijk afval. De service wordt uitgesplitst in de volgende onderdelen:

- A. Service aan huis (bijv. minicontainers)
- B. Service brengvoorzieningen (bijv. ondergrondse containers)
- C. Service recyclestations

Het te bieden serviceniveau aan bewoners is overigens door de gemeente zelf bepaald en vastgelegd in de DVO met HVC.

A. Service inzameling aan huis

De onderstaande tabel geeft verleende service aan huis weer op basis van het aantal inzamelrondes per jaar per woning in Dordrecht in vergelijking met de benchmark klasse B (peiljaar 2017). "N.v.t." betekent dat er in Dordrecht geen inzameling aan huis is voor de betreffende stroom.

Stroom	Benchmark	Dordrecht
Rest	26	26
GFT	28	26
Papier	14	13
PMD	23	26
Glas	26	n.v.t.

Textiel	4	1
---------	---	---

Tabel 4.5: Benchmark ophaalservice (getal is aantal ophaalmomenten per jaar)

De tabel geeft de gemiddelde inzamelfrequentie over alle huishoudens weer. De tabel laat zien dat de gehanteerde inzamelfrequenties in lijn zijn met die van de benchmark gemeenten. Grootste verschil zit bij glas verpakkingen: deze worden in Dordrecht niet aan huis opgehaald en in de benchmark gemiddeld 26x per jaar. Ook voor textiel zit Dordrecht onder het gemiddelde qua ophaalservice. Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat slechts 1 van de 26 gemeenten in klasse B een ophaalservice voor glas hanteert en 9 voor textiel.

Als de proeven met “omgekeerd inzamelen” verder worden doorgevoerd in Dordrecht zal de ophaalfrequentie voor restafval dalen (in het grondstoffenplan 2016-2020 wordt voorgesteld om dit naar 13 keer per jaar te verlagen). I.v.m. het stimuleren van afvalscheiding hoeft een lage score op restafval niet per definitie slecht te zijn.

B. Service brengvoorzieningen

Tabel 4.11 geeft verleende service van brengvoorzieningen weer op basis van het aantal woningen dat gebruik moet maken van een brengvoorziening in Dordrecht in vergelijking met de benchmark klasse B (peiljaar 2017). “N.v.t.” betekent dat er in Dordrecht geen brengvoorzieningen aanwezig zijn voor de betreffende stroom. In veel gemeenten zijn brengvoorzieningen vooral bedoeld voor hoogbouw en appartementen.

Stroom	Benchmark	Dordrecht
Rest	42	42
GFT	59	n.v.t.
Papier	846	n.v.t.
PMD	849	n.v.t.
Glas	543	395
Textiel	1.484	1.278

Tabel 4.6: Service brengvoorzieningen (getal is aantal woningen dat gebruik maakt van één voorziening)

In de tabel valt op dat Dordrecht voor veel stromen geen brengvoorzieningen heeft. Dat betekent dat in de praktijk vaak dat deze afvalsoorten aan huis worden opgehaald (hoge service). Het aantal woningen dat gebruik maakt van de glasbak is daarbij wel lager dan de benchmark. Dat betekent dat er relatief veel glasbakken staan (hoge service). In de scheidingsresultaten scoort Dordrecht echter onder gemiddeld voor glas, maar ook voor GFT en PMD. GFT wordt in Dordrecht niet grootschalig ingezameld bij de hoogbouw.

C. Service milieustraat

De onderstaande tabel geeft de verleende service van de milieustraat weer in Dordrecht in vergelijking met de benchmark klasse B (peiljaar 2017).

Indicator	Benchmark	Dordrecht
Woningen per milieustraat	26.056	54.965
Aantal afvalstromen op milieustraat	24	26
Openingsuren doordeweeks	35	38
Openingsuren zaterdag	6	8

Tabel 4.7: Benchmark milieustraten

Het aantal huishoudens (woningen) per milieustraat is in Dordrecht meer dan twee keer zo hoog als in benchmark gemeenten. Dit komt vooral doordat Dordrecht een gemeente is met relatief veel inwoners / huishoudens en net als veel andere gemeenten één milieustraat heeft. Sommige gemeenten (zoals o.a. Alkmaar, Deventer, Enschede, Maastricht en Nijmegen) kiezen voor meerdere milieustraten. Vaak komt dat ook doordat deze gemeenten een groot oppervlak en meerdere kernen hebben. Een milieustraat ver weg vormt een drempel voor burgers om hun afval weg te brengen en dus een lagere service. Opvallend is wel de hogere service op de milieustraat zelf met veel mogelijk te brengen afvalsoorten en ruime openingstijden.

2. Bewonerstevredenheid

De tevredenheid van bewoners over het (zwerf)afvalbeheer wordt in Dordrecht niet in een vaste

cyclus getoetst. Wel hanteert de gemeente het systeem Fixi dat meldingen registreert die via de servicedesk binnen komen. Er zijn geen standaardrapportages uit dit systeem bij de onderzoekers bekend en een data-analyse van brongegevens uit dit systeem reikt buiten de scope van dit onderzoek. Daarom is voor een beeld van de bewonerstevredenheid gekeken naar de rapportages van HVC over het aantal klachten en meldingen dat zich voordoet als feedback op de dienstverlening. Daarnaast is er gekeken naar de in 2016 namens de gemeente uitgevoerde burgerpeiling.

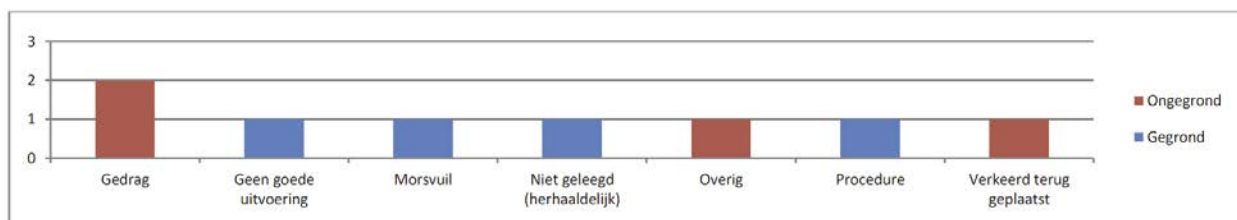
A. Feedback op de dienstverlening van HVC

Aard en aantal van meldingen rondom (zwerf)afvalbeheer worden conform DVO elk kwartaal door HVC gerapporteerd aan de gemeente. Jaarlijks wordt hiervan een samenvatting gegeven en bovendien aangegeven hoe groot het klachtenpercentage was (alhoewel de methodiek voor het bepalen van deze rapportage niet te achterhalen is uit de rapportage). Volgens de jaarrapportages van HVC is het grootste deel van de meldingen snel op te lossen door kleine correcties. De meldingen die niet snel op te lossen zijn vallen onder de klachtenprocedure en worden daarmee als klacht geregistreerd. Het klachtenpercentage is in de afgelopen jaren licht gedaald (zie tabel hieronder).

Jaartal	Klachtenpercentage
2016	0,09%
2017	0,07%
2018	0,05%

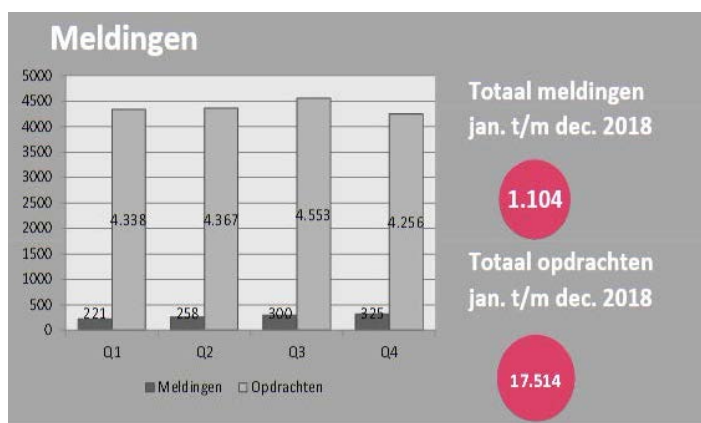
Tabel 4.8: Klachtenpercentage door HVC gerapporteerd in jaarrapportages – lichte daling

In 2018 werden 28 klachten geregistreerd waarvan, volgens de methodiek van HVC, 17 gegrond. In de jaarrapportage van 2018 wordt alleen de aard van de klachten uit het laatste kwartaal gepresenteerd:



Figuur 4.6: Aard van de klachten in 2018. Het wel of niet gegrond zijn van een klacht wordt niet gecommuniceerd naar de burger maar is alleen ter toetsing van de bedrijfsvoering van HVC.

Naast het aantal klachten wordt ook het aantal meldingen bijgehouden t.o.v. het aantal opdrachten dat HVC uitvoerde. In de jaarrapportage wordt de volgende grafiek door HVC gepresenteerd:



Figuur 4.7: Aantal meldingen en opdrachten uitgevoerd door HVC in 2018 – lichte stijging

Het aantal meldingen zijn gedurende het jaar licht gestegen terwijl het aantal opdrachten ongeveer gelijk is gebleven (alhoewel Q3 er iets naar boven toe uitschiet). Bij inzoomen op de aard van de meldingen blijkt de stijging van het aantal meldingen gedurende het jaar vooral in de service op restafval te zitten (een verdubbeling van 60 naar 120 meldingen over het jaar). Daarnaast schiet de service op papier in het laatste kwartaal wat tekort t.o.v. de andere kwartalen (76 meldingen t.o.v. ca. 40 in de andere kwartalen). Op de oorzaak van deze stijging wordt in de rapportage geen toelichting gegeven. In de toelichting van de kwartaalrapportage Q3 2018 wordt wel aangegeven dat door veel wisselingen van vrachtwagenchauffeurs de bekendheid in de buurten niet optimaal is maar in hoeverre dit relatie heeft met de meldingen lijkt onduidelijk.

Opvallend is dat het klachtenpercentage in 2018 weliswaar omlaag is gegaan maar dat het aantal meldingen in 2018 t.o.v. 2017 gestegen zijn. Absoluut zijn deze bijna verdubbeld maar ook relatief is er een lichte stijging (zie onderstaande tabel). Ook hiervoor wordt geen verklaring gegeven.

Jaartal	2017	2018
Totaal aantal meldingen	677	1.104
Totaal aantal opdrachten (incl. meldingen)	14.931	18.618
Percentage meldingen t.o.v. opdrachten	0,05%	0,06%

Tabel 4.9: Aantal meldingen t.o.v. het aantal opdrachten dat HVC uitvoerde – stijging

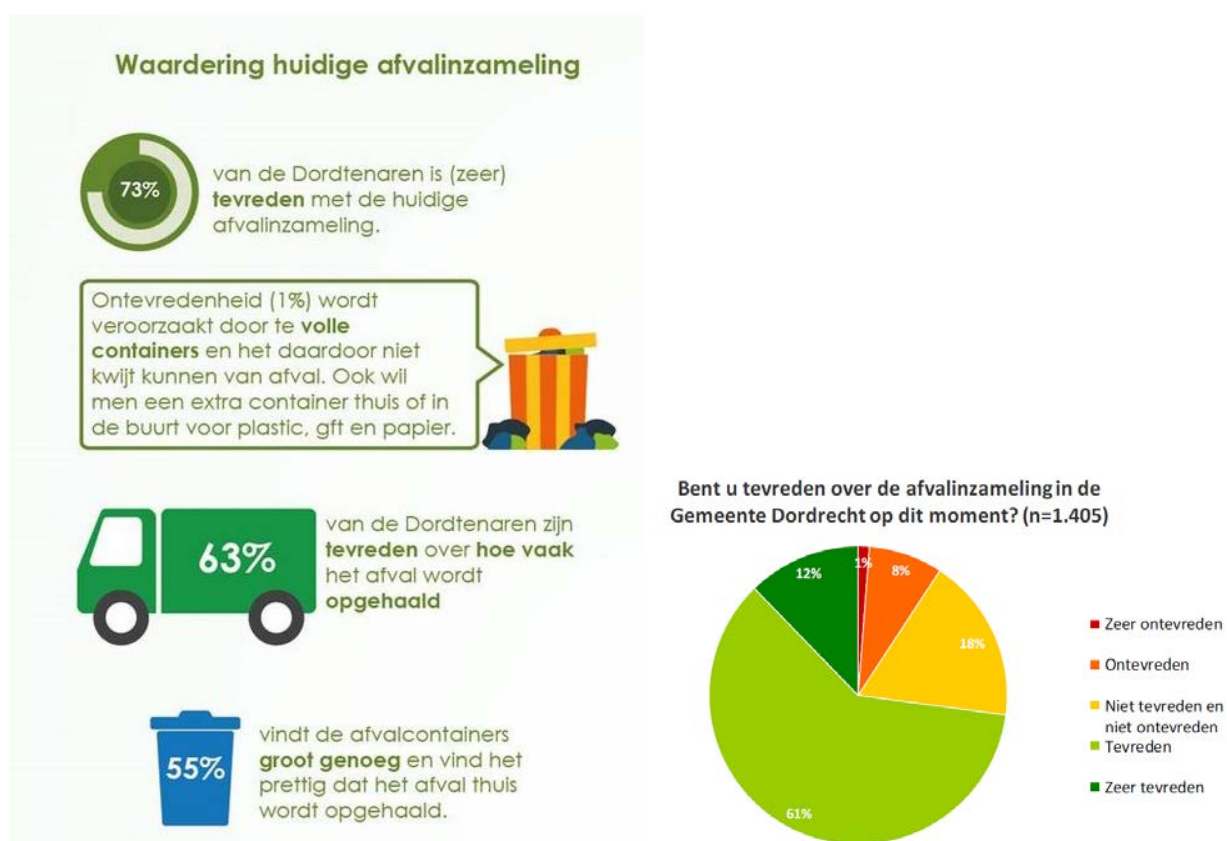
Uit interviews blijkt dat de perceptie in Dordrecht is dat bewoners tevreden zijn omdat er weinig klachten zijn. Het klopt dat het aantal klachten laag is en dat het klachtenpercentage de afgelopen jaren licht gedaald is. De methodiek voor het berekenen van dit percentage wordt echter niet toegelicht in de rapportage. Bovendien is het uitblijven van klachten niet direct een graadmeter voor tevredenheid maar eerder een teken dat er niet directe ontevredenheid is.

Het aantal meldingen zegt al iets meer over de tevredenheid en vooral over de kwaliteit van de service van HVC. Dit aantal is het afgelopen jaar gestegen t.o.v. het voorgaande jaar. HVC heeft hier zelf geen verklaring voor en zonder meer toelichting is niet veel op te maken over de bewonerstevredenheid omtrent de dienstverlening van HVC.

B. Burgerpeiling afvalscheiding 2016

In het kader van het grondstoffenbeleidsplan 2016-2020 is in 2016 door onderzoeksbureau Motivaction een burgerpeiling afvalscheiding uitgevoerd. Hoofddoel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in motieven, belemmeringen, gedrag en aanpassingsvermogen van de inwoners van Dordrecht op het gebied van bronscheiding.

Een onderdeel van het onderzoek was ook de waardering van burgers over het huidige inzamelsysteem. Het onderzoek is uitgevoerd d.m.v. een enquête onder in totaal 1.780 inwoners (14%) waarbij specifiek aandacht is besteed aan de respons van niet-westerse allochtonen die 12,7% van de Dordtse bevolking uitmaken. Onderstaande infographic geeft de resultaten weer van het onderdeel waardering van de huidige afvalinzameling.



Figuur 4.8: Uitsnede infographic en taartdiagram tevredenheid uit burgerpeiling afvalscheiding 2016



Over het algemeen zijn de Dordtse bewoners dus tevreden over de afvalinzameling. Er zijn wel duidelijke verschillen tussen de verschillende gedefinieerde doelgroepen in de enquête:

- Wijken: In Sterreburg zijn bewoners vaker tevreden over de afvalinzameling op dit moment, in Binnenstad/Noordflank juist minder vaak. In Wielewijk/Crabbehof/Zuidhoven missen bewoners vaker inleverpunten voor de bron te scheiden afvalstromen, zijn ze minder bereid ver te lopen naar inleverpunten en zijn ze er vaker van overtuigd dat al het afval toch weer bij elkaar op één hoop belandt.
- Hoogbouw versus Laagbouw: Bewoners in hoogbouw zijn vaker ontevreden over de afvalinzameling in Dordrecht op dit moment, hebben minder mogelijkheden om te scheiden en geven vaker de tip: meer ondergrondse containers en meer inzamelpunten voor GFT. Bewoners in laagbouw zijn juist vaker tevreden, hebben meer mogelijkheden en geven vaker de tip: geen extra container voor plastic en mogelijkheid voor het scheiden van GFT via een mini-container.
- Niet-westerse allochtonen: Wonen vaak in hoogbouw en geven veelal ook dezelfde antwoorden als de groep Hoogbouw.
- Jongeren: Wonen of thuis of in hoogbouw, scheiden vaker uit gewoonte en de groep van 24 tot en met 25-jarigen geeft aan meer behoefte te hebben aan informatie over afval.

Tips voor de gemeente zijn vooral praktisch van aard; het gaat veelal om betere of meer voorzieningen of vaker ophalen. Voor het scheiden van plastic- en GFT-afval wordt het vaakst om (betere) oplossingen gevraagd. Een klein aantal inwoners (6%) vraagt om betere handhaving i.v.m. afval op straat.

Het onderzoek richt zich verder voornamelijk op de mogelijkheden en bereidheid om afval te scheiden. De conclusies en aanbevelingen zijn daarom ook hierop gericht. Motivaction concludeert dat de houding van bewoners tegenover afvalinzameling positief is en dat de bereidheid om te scheiden groot is. De meerderheid van de bewoners (80%) staat positief tegenover het thuis scheiden van afval. Motivaction waarschuwt daarbij wel dat er nog actie nodig is vanuit gemeente en HVC om het doel van 90% bronscheiding te behalen. De belangrijkste aanbeveling is om de burger goed te faciliteren in de fysieke omgeving (voldoende mini-containers, inzamelpunten en lediging en hulp bij het inzamelen in huis door het faciliteren van slimme inzamelmiddelen). Voor het nieuwe beleid wordt daarnaast aangeraden om in te zetten op een kleine beloning voor scheiden of een hogere heffing voor restafval. Het verlagen van de ophaalfrequentie wordt door

burgers niet als kansrijk gezien. Als laatste wordt aanbevolen om te zorgen voor goede informatievoorziening, zowel over de mogelijkheden als over hoe men correct afval kan scheiden. Over de mogelijkheden zijn burgers lang niet altijd op de hoogte. Zo denkt 20% van de ondervraagden dat er geen inzamelpunt is voor kleding in de buurt terwijl deze er vaak wel is.

Opvallend in het kader van het huidige beleid en de politieke discussie rondom het nieuwe grondstoffenplan is overigens dat de huidige afvallasten in 2016 geen groot issue lijken te zijn onder burgers. Slechts 11% van de ontevreden burgers (0,03% totaal) geeft aan dat zij op dit moment te veel betalen en 5% van de tevreden burgers (0,04% totaal) geeft aan dat men op dit moment relatief weinig betaalt voor afvalinzameling. Slechts 3% van de tipgevers (1,5% totaal, 10^e plek) geeft aan geen verhoging van de kosten te willen.

3. Belangrijkste bevindingen dienstverlening en tevredenheid

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de serviceprestaties zijn:

1. De dienstverlening voor afvalinzameling in Dordrecht over het algemeen ligt in lijn met die van andere gemeenten in dezelfde klasse. Er zijn relatief veel brengpunten voor glas.
2. Er is in Dordrecht één milieustraat voor alle huishoudens. Hiervan maken twee keer zoveel huishoudens gebruik als gemiddeld in de benchmark. De service op de milieustraat is bovengemiddeld.
3. Bewoners zijn over het algemeen tevreden over de afvalinzameling in Dordrecht, dit blijkt uit de burgerpeiling van Motivaction uit 2016. Op het eerste oog lijkt dit ook uit de rapportages van HVC bevestigd te worden: er zijn relatief weinig klachten en het klachtpercentage laat een dalende trend zien. Er is echter een stijgende trend in het aantal meldingen per jaar, in de rapportages wordt aangegeven dat de oorzaak hiervan niet te achterhalen is. Uit de burgerpeiling blijkt dat de tevredenheid over afvalinzameling wel afhankelijk is van de doelgroep. De verschillen in deze doelgroepen zijn niet verrassend; hoogbouwbewoners en allochtonen zijn gemiddeld minder tevreden en staan minder positief tegenover afval scheiden. Het is bekend dat juist deze doelgroepen prestatiebepalend zijn in gemeenten.
4. Opvallende bijvangst uit het onderzoek van Motivaction is dat de kosten voor de afvalinzameling in Dordrecht geen vooraanstaand issue lijken te zijn onder burgers (in 2016). Het wordt wel genoemd maar zowel in positieve als negatieve zin en daarmee lijkt het geen groot aandachtspunt te zijn.

5 Toekomstgerichtheid

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen betreffende toekomstgerichtheid van het afval- en zwerfafvalbeheer in Dordrecht.

Nummer	Vraag
9	Is het realistisch om te verwachten dat de landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025 zijn te realiseren in Dordrecht op basis van de ingezette proeven bij hoog- en laagbouw en overige beleidsplannen?
10	Speelt Dordrecht in op nieuwe ontwikkelingen (bijv. nieuwe technologie, gedragsbeïnvloeding of circulaire economie)?
11	Zijn er mogelijkheden voor toekomstige optimalisaties (t.a.v. afval en zwerfafval) en zo ja, waar liggen de (circulaire) kansen?

Dit doen we in de volgende paragrafen:

Paragraaf 5.1: Haalbaarheid landelijke VANG doelen voor 2020 en 2025

1. Beleidsplannen en proeven i.r.t. VANG doelen
2. Milieuprestaties i.r.t. VANG doelen
3. Belangrijkste bevindingen haalbaarheid VANG doelen

Paragraaf 5.2: Anticipatie op landelijke ontwikkelingen in afvalbeheer

1. Circulair beleid en innovatieve proeven
2. Landelijke ontwikkelingen
3. Belangrijkste bevindingen anticipatie

Paragraaf 5.3: Overzicht voor mogelijkheden optimalisaties afvalbeheer

1. Knelpunten in Dordts afvalbeheer
2. Mogelijkheden voor toekomstige optimalisatie
3. Circulaire kansen

5.1 Haalbaarheid landelijke VANG doelen voor 2020 en 2025

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Beleidsplannen en proeven i.r.t. VANG doelen
2. Milieuprestaties i.r.t. VANG doelen
3. Belangrijkste bevindingen haalbaarheid VANG doelen

1. Beleidsplannen en proeven i.r.t. VANG doelen

De landelijke VANG-doelstellingen voor huishoudelijk afval gaan verder dan de doelstellingen beschreven in het vigerend beleid uit 2015 of in het niet vastgestelde Grondstoffenplan 2016-2020 van Dordrecht. De resultaten van het Dordts beleid liggen dan ook ver achter op de doelstellingen van 2020 (<100 kg/inw restafval) en zeker op die van 2025 (< 30 kg/inw restafval).

Strategieën om VANG-richtlijn te halen

Om de VANG-richtlijn te halen, moeten gemeenten effectief beleid voeren. De afgelopen jaren is hiermee in tientallen gemeenten ervaring opgedaan. Alle gemeenten die minder dan 100 kg/inw restafval hebben, hebben met elkaar gemeen dat ze inzetten op bronscheiding. Hierbij wordt ingezet op het bereiken van een gedragsverandering via:

1. Hoge service op inzamelen grondstoffen
2. Lage service op inzamelen restafval
3. Afvalstoffenheffing met gedifferentieerde tarieven (difftar) op restafval

In combinatie met deze drie strategieën zetten gemeenten er ook op in om gedragsverandering bij bewoners te stimuleren door middel van voorlichting en bewustwording. Een andere mogelijkheid is aanvullende nascheiding / nasortering. Hierover staat meer in de volgende paragraaf.

De meeste gemeenten realiseren de hoge service op inzamelen van grondstoffen via het aan huis ophalen van de stromen GFT, PMD en papier, bij voorkeur met minicontainers. De lage service op het inzamelen van restafval wordt gerealiseerd door restafval via ondergrondse containers af te

voeren (omgekeerd inzamelen) of de inzamelfrequentie van de minicontainer voor restafval te verlagen van 1 x per 2 weken naar 1x per 4 weken. Deze twee maatregelen (hoge service grondstoffen, lage service restafval) worden bijna altijd gezamenlijk uitgevoerd, ook om de meerkosten voor hoge service op grondstoffen te compenseren via lagere kosten op de inzameling van restafval. In de praktijk kan met deze combinatie 40 tot 80 kg/inw restafvalreductie worden gerealiseerd (afhankelijk van de Ausgangssituatie). Met het toepassen van deze combinatie zonder tariefdifferentiatie (diftar) zou de hoeveelheid fijn restafval in Dordrecht kunnen worden teruggebracht van de huidige 220 naar 140 tot 180 kg/inw.

Met name de meer stedelijke gemeenten (waaronder Dordrecht) komen niet in de buurt van de VANG-richtlijn zonder diftar. Door ook een diftar systeem in te voeren, kan de hoeveelheid restafval met ongeveer dubbele cijfers worden teruggebracht naar ca 80 tot 140 kg/inw. Een tussenvorm voor volledige gedifferentieerde tarieven kan ook gevonden worden in het inzamelen van restafval via betaalde afvalzakken. In Nijmegen en Maastricht blijkt dit een succesvolle strategie om restafval terug te dringen. Bij alle vormen van diftar is echter wel extra handhaving nodig om andere stromen zuiver te houden en bijplaatsing te voorkomen.

Dordts beleid vs de drie strategieën

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Dordrecht en HVC goed zicht hebben op deze strategieën, dit hebben voorgesteld in beleidsplannen, maar dat dit beoogde beleid nog niet gemeentebreed in uitvoering is gebracht. In het kader van de Afvalambitie 2015 en in voorbereiding op het nieuwe Grondstoffenplan 2020-2030 wordt nu wel geëxperimenteerd met een hoge service op grondstoffen:

- Inzamelproeven met omgekeerd inzamelen en extra mini-container voor PMD (eerder genoemd bij beleid);
- Omgekeerd inzamelen / restafval op afstand voor nieuwbouw in Stadswerven Noord;
- Inzamelproef etensresten bij nieuwbouw in Stadswerven Noord (in voorbereiding) voor laagbouw en hoogbouw;
- Inzamelproef GFT verzamelcontainers en verhoogde inzamelfrequentie voor papier en PMD voor hoogbouw in de Binnenstad;
- Inpandige milieuparkjes (voor PMD, papier en restafval) voor nieuwere hoogbouw met voldoende ruimte;



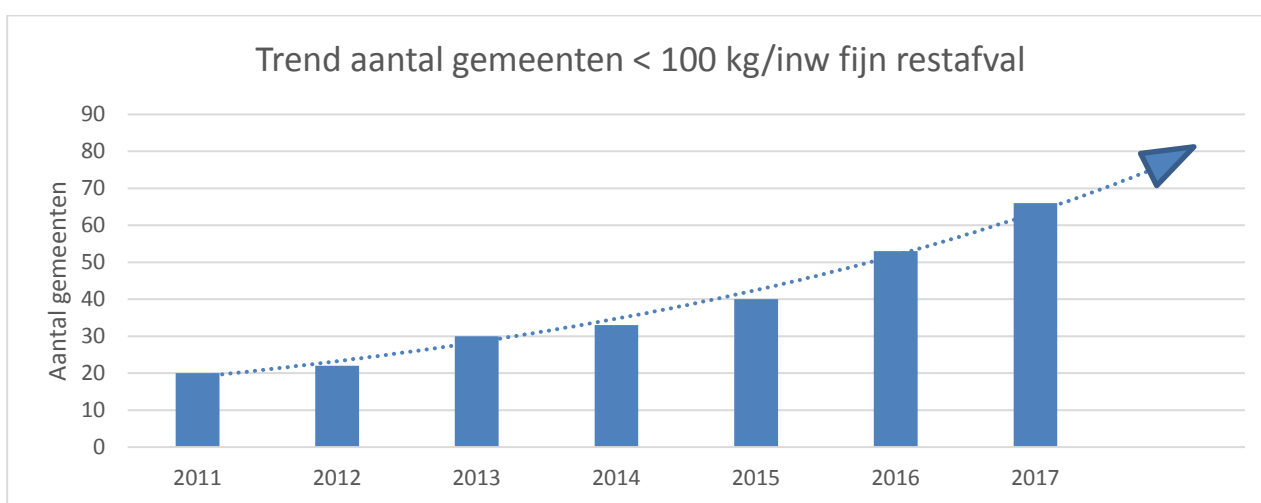
- Inzamelproef milieuparkjes (voor PMD, papier, GFT en restafval) voor [oude](#) hoogbouw Crabbefhof.
- Inzamelproef met extra minicontainer voor PMD voor laagbouw in Oudelandshoek en De Hoven.
- Inzamelproef omgekeerd inzamelen / restafval op afstand in diverse verspreide buurten met kleine tuinen.

De inzamelproeven Binnenstad en Crabbefhof zijn geëvalueerd en de resultaten zijn met de Raad gedeeld. Van de overige maatregelen zijn de resultaten nog voorlopig en bij de onderzoekers niet bekend. De maatregelen in deze proeven liggen echter inhoudelijk wel in lijn met maatregelen die in andere gemeenten effectief zijn gebleken. Effectiviteit is echter zeer afhankelijk van de exacte situatie en manier van doorvoeren. Zo is de effectiviteit van het stimuleren van gescheiden inzameling van grondstoffen aan huis o.a. afhankelijk van de manier waarop wordt omgegaan met de service op restafval. Het in stand houden van de service op restafval (zoals in Dordrecht is besloten bij de proef met mini-containers voor PMD) leidt in de regel niet tot minder restafval. Het aanbieden van (extra) restafval wordt immers nog gemakkelijker gemaakt: door de betere bronscheiding van PMD blijft er extra ruimte over in de minicontainer voor restafval. HVC geeft op basis van de eerste resultaten van de proef aan dat er wel meer PMD is aangeboden, maar dat de hoeveelheid aangeboden restafval niet is gedaald. Er lijkt nu met name meer grof vuil te worden aangeboden via de minicontainer voor restafval wat weer nadelig is voor de scheidingsdoelstellingen. De verantwoordelijken binnen de gemeente geven aan dit issue dit najaar nog nader te onderzoeken .

De strategie van de ingezette proeven in Dordrecht (wel hogere service voor grondstoffen, maar geen lagere service voor restafval) dragen in de huidige opzet onvoldoende bij aan het halen van de landelijke VANG-richtlijn. De reductie in restafval die in veel andere gemeenten optreedt (40 tot 80 kg/inw minder restafval) zal in Dordrecht zo niet gehaald worden. Sowieso is de voorspelde reductie als gevolg van het verhogen van de service op grondstoffen en verlagen van de service op restafval niet voldoende voor Dordrecht om in de buurt te komen van de VANG-richtlijn. Dordrecht zal meer moeten doen om de milieudoelen te halen maar ook financieel weer gezond te worden (de inzamelkosten voor restafval worden namelijk steeds hoger).

2. Milieuprestaties i.r.t. VANG doelen

De VANG opgave is niet alleen groot voor Dordrecht, maar ook voor veel andere gemeenten in Nederland. In peiljaar 2017 voldeed ca 20% van de gemeenten aan de VANG richtlijn van 100 kg/inw fijn restafval. Wel is er sprake van een sterk stijgende trend in het aantal gemeenten dat voldoet aan de richtlijn. Naar verwachting voldoet in 2020 ca 30 tot 40% van de Nederlandse gemeenten aan de VANG richtlijn. Dit zullen vooral gemeenten zijn met relatief weinig hoogbouw.



Figuur 5.1 Gemeenten in Nederland met < 100 kg /inw fijn restafval (bron: CBS Statline)

Dordrecht loopt t.o.v. de andere gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse achter met het inzetten van strategieën om afvalscheiding en -preventie te stimuleren. Verschillende gemeenten die hier actiever mee bezig zijn geweest voldoen (al) bijna aan de doelstellingen van 2020 maar ook voor deze gemeenten zijn de doelstellingen van 2025 ambitieus (zie hoofdstuk 3.1). Breda zat in 2018 bijvoorbeeld op 106 kg/inw fijn restafval (van ca 220 kg/inw in 2010, vergelijkbaar met Dordrecht). Breda maakt het aanbieden van grondstoffen aantrekkelijk (via 3 minicontainers) en het aanbieden van restafval minder aantrekkelijk (1x per 4 weken minicontainer inzamelen of aanbieden via een ondergrondse container).

3. Belangrijkste bevindingen haalbaarheid VANG doelen

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid van de VANG-richtlijn zijn:

1. Er zijn op hoofdlijnen drie strategieën die gemeenten toepassen om de VANG-richtlijn te halen: hogere service op grondstoffen, lagere service op restafval en financiële prikkels (diftar).
2. Op basis van praktijk ervaringen in andere gemeenten zou Dordrecht bij toepassing van deze strategieën op ca 80 tot 140 kg/inw fijn restafval kunnen uitkomen en daarmee in potentie kunnen voldoen aan de VANG-richtlijn van 2020 van 100 kg/inw.
3. Dordrecht zette in het niet vastgestelde grondstoffenplan 2016-2020 in op een deel van deze strategieën. Ook in het nieuwe grondstoffenplan 2020-2030 zal dat (waarschijnlijk) zo zijn.
4. In de ingezette pilot wordt slechts de strategie "hogere service op grondstoffen" toegepast, na veel discussie in de Raad, is dit niet in combinatie met de strategie "lagere service op restafval" toegepast. De eerste resultaten laten nog geen reductie van de hoeveelheid restafval zien.
5. Om de VANG-richtlijn te halen in Dordrecht zijn ambitieuze en verdergaande maatregelen noodzakelijk dan in de huidige plannen staan.

5.2 Anticipatie op landelijke ontwikkelingen in afvalbeheer

In de vorige paragraaf zijn de huidige strategieën rondom bronscheiding en de ontwikkelingen daarin bij andere gemeenten al beschreven. Om te beoordelen hoe Dordrecht anticipeert op verdergaande landelijke ontwikkelingen worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. Anticipatie op ontwikkelingen nascheiding (nieuwe technologie)
2. Anticipatie op overige ontwikkelingen (gedragsbeïnvloeding, circulaire economie)
3. Belangrijkste bevindingen anticipatie op ontwikkelingen

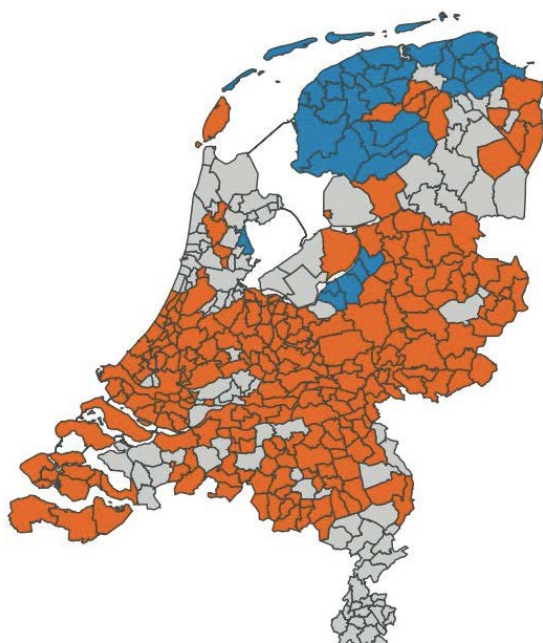
1. Anticipatie op ontwikkelingen nascheiding

De meeste gemeenten in Nederland zetten in op bronscheiding. Enkele tientallen gemeenten zetten in op nascheiding (vooral de bij OMRIN aangesloten gemeenten)²⁸. Nascheiding van stromen uit restafval heeft over het algemeen een laag rendement (ca 20%). Met name de aanwezigheid van GFT afval in restafval (aandeel groter dan 30% tot 40%) bemoeilijkt effectieve nascheiding. Bovendien zijn veel grondstoffen zoals papier en textiel niet m.b.v. nascheiden uit het restafval te halen. Wel zijn de PMD-stromen goed na te scheiden.

²⁸ Bron: Nedvang

Ontwikkelingen rondom nascheiding zijn mogelijk gemaakt door de vergoedingen rondom kunststof verpakkingsafval. De opbrengsten hieruit dekken de kosten voor het nascheiden. Per saldo kost het de gemeenten die PMD nascheiden dan geen geld, overigens geldt deze vergoeding ook voor gemeenten die extra investeren in het bronscheiden van PMD. De verwerkingsinstallaties

hebben de afgelopen jaren een steeds hoger nascheidingsrendement voor PMD-afval gekregen.



● Brongescheiden ● Nascheiding ● Combinatie

Figuur 5.2 Gemeenten met nascheiding

uit restafval te laten nascheiden bij de afvalverbrander. Onder andere Rotterdam en Amsterdam doen dit. Gemeenten die inzetten op nascheiding van PMD halen zo tussen de ca 20 en 30 kg/inw PMD uit het restafval. Ook HVC scheidt PMD na uit het restafval van hoogbouw (in de scheidingsinstallatie Sortiva).

Nasortering/PMD+

Voor effectieve nascheiding is het belangrijk dat er geen natte/organische stoffen in het restafval zitten. Almere heeft daarom experimenten gedaan met PMD+. In de PMD+ bak mogen alle droge stromen worden gedaan m.u.v. GFT, papier, glas en textiel. Uit de proeven die nu 26 maanden

duren en bij 12.000 inwoners plaatsvinden resulteerde 80 kg/inw PMD+ waar nog ruim 40% grondstoffen uitgesorteerd konden worden. Netto resteerde dat in minder dan 50 kg/inw fijn restafval. Gemeente Riemerswaal heeft aangegeven het PMD+ systeem per 1-1-2020 in te voeren. In Almere besluit de Raad hier waarschijnlijk eind 2019 over.

Dordts beleid op nascheiden

Voor de gemeente Dordrecht wordt op dit moment grof restafval nagescheiden (uit de jaarrapportage 2018 van HVC blijkt dit 4% van de totale bijdrage aan afvalscheiding in Dordrecht). De gemeente geeft bij navraag aan dat aanvullend op het bronscheiden ook PMD wordt nagescheiden in de hoogbouw. Een aanvulling op de tweede kwartaalrapportage van HVC laat zien dat inderdaad 94% van het fijn huishoudelijk restafval uit de hoogbouw naar de nascheidingsinstallatie gaat²⁹. Tevens blijkt uit deze gegevens dat iets meer dan 10% van het totaal aangeleverde afval in deze installatie aan nuttige grondstoffen wordt gesorteerd (een lager rendement dan gemiddeld). Dit leidt inderdaad tot iets meer dan 4% op het totaal aan fijn huishoudelijk restafval in Dordrecht.

2. Anticipatie op overige ontwikkelingen

Aanleiding voor de ontwikkelingen rondom afvalscheiding- en recycling is ook de groeiende aandacht voor de circulaire economie waarvan het scheiden en recyclen van afval een belangrijk onderdeel uitmaakt. Zo streeft het kabinet samen met bedrijven en andere maatschappelijke partners naar een 100% circulaire economie in 2050³⁰. Als tussendoelstelling wil het kabinet dat in 2030 het gebruik van mineralen, metalen en fossiele grondstoffen (oftewel primaire abiotische grondstoffen) is gehalveerd. Bovendien ambieert het in 2030 een koploperspositie van Nederland in de kringlooplandbouw³¹.

Het Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050 wordt uitgewerkt in de vorm van transitieagenda's. Aan dit programma is een Grondstoffenakkoord verbonden tussen meer dan 300 partijen (bedrijven, financiële en kennisinstellingen, overheden en ngo's) die vijf transitieagenda's hebben opgesteld: Biomassa & Voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en

²⁹ E-mail HVC uit augustus 2019 n.a.v. vraag gemeente over het aandeel scheiding in de installatie

³⁰ Bron: EZ & IenM, 2016

³¹ Bron: LNV, 2018

Consumptiegoederen. Huishoudelijk afval is onderdeel van de transitieagenda consumptiegoederen. In deze agenda wordt o.a. ingezet op het gebruik van grondstoffen uit consumptieafval voor nieuwe producten (sluiten keten), het beter recyclebaar maken van deze grondstoffen en het voorkomen van consumptieafval door minder verpakkingen en langere levensduur van goederen.

In het rapport Circulaire economie in kaart (Planbureau voor de Leefomgeving 2019) worden de huidige initiatieven rondom de circulaire economie in Nederland in kaart gebracht.

Gebaseerd op dit rapport en eigen kennis komen we op de volgende bijdrage door gemeenten:

1. Faciliteren van afvalscheiding en gedragsbeïnvloeding om zo recycling en afvalpreventie te stimuleren:
 - a. Gescheiden inzameling en/of nascheiding van eigen en huishoudelijk afval;
 - b. Bewustwordingscampagnes onder eigen personeel en burgers;
 - c. Stimuleren van gescheiden inzameling van afval en bewustwording bij maatschappelijke instellingen (bijv. scholen), evenementenorganisaties (bijv. Nijmeegse Vierdaagse) en bedrijven (lokale ondernemers).
2. Stimuleren van de markt om gescheiden grondstoffen toe te passen in nieuwe producten:
 - a. Circulair inkopen en aanbesteden van eigen gebruiksproducten en assets, zoals bedrijfskleding gemaakt van gerecycled textiel en wegen van gerecycled beton;
 - b. Faciliteren van burgerinitiatieven gericht op lokale reparatie en recycling, zoals het inzamelen en verwerken van zwerfplastic in de wijk tot straatmeubilair.
3. Stimuleren van hergebruik van producten en deeleconomie:
 - a. Circulair inkopen en aanbesteden van eigen gebruiksproducten en assets, zoals het gebruik van gereviseerde laptops i.p.v. nieuwe of het demontabel ontwerpen van bushaltes;
 - b. Faciliteren van sociale werkplaatsen (gericht op reparatie) en/of kringloopwinkels;
 - c. Faciliteren van burgerinitiatieven gericht op deelplannen, zoals het uitwisselen van boeken via een Minibieb, een uitleensysteem voor gereedschap of de aanschaf van een deelauto.
4. Stimuleren van lokale bedrijven om bij te dragen aan de circulaire economie:
 - a. Beschikbaar stellen van gemeentelijke grond/ruimte om start-ups te faciliteren die werken aan een circulaire economie, zoals bedrijven die oesterzwammen kweken op koffiedik);

- b. Initiëren van samenwerkingsverbanden onder bedrijven en instellingen in de regio, zoals de samenwerking tussen bierbrouwer en bakker om zo restproducten uit de bierindustrie te gebruiken als grondstof voor het brood.

Het accent binnen gemeenten verschuift hierbij van beleid puur gericht op afvalscheiding en -recycling (punt 1) naar een bredere en meer integrale aanpak van de circulaire economie (punten 2 t/m 4). Belangrijk voor de effectiviteit van zo'n aanpak is de koppeling tussen beleid rondom (zwerf)afvalbeheer en de mogelijkheden en kansen hiervoor vanuit de circulaire economie.

Dordts beleid op circulaire economie, gedragsbeïnvloeding en innovatie

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, is Dordrecht al volop bezig met punt 1. Alhoewel er nog geen breed ingevoerd systeem voor het scheiden van PMD, GFT en etensresten is, wordt het bronscheiden van alle andere gebruikelijke grondstoffen (zoals papier, glas en textiel) gefaciliteerd. Ook worden er bewustwordingscampagnes gehouden en werkt de gemeente Dordrecht samen met andere partijen om gescheiden inzameling en preventie te stimuleren/faciliteren. In een ambtelijke reactie op dit onderzoek worden ook een aantal voorbeelden waarmee wordt bijgedragen op de andere punten. Zoals demontabelheid als eis opnemen in een aanbesteding van bushaltes en het leveren van afgevoerde zwerffietsen aan een leerwerkbedrijf voor herstel.

De verantwoordelijkheid voor de punten 2 t/m 4 zijn echter in de Dordtse organisatie elders belegd dan die voor punt 1. Ze worden opgepakt binnen het opgaveteam Duurzaamheid. Dit team werkt in de vorm van een programma aan één van de acht maatschappelijke opgaven die op de politieke agenda staan. Inhoudelijke verantwoording vindt direct aan de wethouder plaats. Voor duurzaamheid is dit dezelfde wethouder als voor milieu (waar afvalbeheer onder valt).



In het Opgaveplan Duurzaamheid 2015-2018 worden de volgende ambities en doelstellingen benoemd voor het thema circulaire economie:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Circulaire bedrijvigheid	• 10 Dordtse bedrijven krijgen een “meer” circulair profiel; • Bedrijven met duurzaam profiel aantrekken; • Substantiële groei bedrijvennetwerk MVO Drechtsteden	2018
Afvalscheiding	• Circa 60% afvalscheiding (huishoudelijk)	2018
Afvalreductie	• Verminderen zwerfafval via Dordtse aanpakkers (doorgroeien naar 350 deelnemers)	2018

Tabel 5.1: doelstellingen uit Opgaveplan Duurzaamheid – Circulaire bedrijvigheid en afvalscheiding en -reductie als belangrijkste pijlers voor het thema Circulaire economie

Aan de doelstellingen zijn concrete acties verbonden. De acties op het onderwerp circulaire bedrijvigheid zijn duidelijk gericht op het van de grond brengen van het thema; het uitvoeren van verkennende analyses (energiescan bij bedrijven, onderzoek naar reststromen), het maken van afspraken met kennis/netwerkpartners (zoals MVO Drechtsteden) en het faciliteren van bedrijven. Deze acties spelen in op de ontwikkelingen die genoemd worden onder punt 4 hierboven. De acties op afvalscheiding en -reductie relateren direct aan de in hoofdstuk 3 benoemde beleidsstukken. Een koppeling tussen afvalbeheer en circulaire initiatieven wordt in het plan niet beschreven. In hoeverre de doelstellingen van het opgaveplan Duurzaamheid gehaald zijn is niet onderzocht. Wel constateren we dat, met het uitblijven van een vastgesteld grondstoffenplan, het doel voor afvalscheiding niet is behaald.

Een recentere uitwerking van het thema vindt plaats in het coalitieakkoord 2018-2022 en de bijbehorende begroting voor 2019 als onderdeel van het leidende principe “Dordrecht neemt verantwoordelijkheid”. Circulaire economie wordt in het akkoord als aandachtspunt benoemd bij gebiedsontwikkeling (circulair bouwen) en bij ondernemen (revitaliseren van bedrijventerreinen en het faciliteren van bedrijven). Afval wordt alleen kort aangestipt bij de financiële strategie: hier is aandacht voor de toenemende hoogte van de afvalstoffenheffing als gevolg van hogere verbrandingskosten voor restafval. Tegelijkertijd is het doel om de afvalstoffenheffing dekkend te houden. Hierdoor is er noodzaak voor een besluit over de afvalinzameling in 2020. Afhankelijk daarvan kunnen instrumenten als tariefdifferentiatie en het versoberen van de kwijtschelding voor afvalstoffenheffing worden ingezet.



In de uitwerking van de begroting worden een aantal acties op het thema circulaire economie benoemd:

- Uitwerken van een visie tot circulair denken en handelen in Dordrecht samen met Raad, bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties;
- Onderzoeken van circulaire kansen in woonwijken en bedrijventerreinen i.s.m. Cirkelstad Drechtsteden (platform voor circulaire koplopers die publieke en private sector bij elkaar brengt en de Duurzaamheidsfabriek (broedplaats en netwerk voor innovatie samen met hogescholen in Dordrecht);
- Formuleren van criteria voor circulair inkopen (van eigen goederen);
- Educatieve samenwerkingsprogramma's (in aansluiting op de educatieve programma's voor afval en zwerfafval).

Deze uitwerking is al een stuk integraler dan die in het opgaveplan duurzaamheid en bestrijkt de hoofdpunten zoals die in de landelijke ontwikkelingen beschreven worden. Vanuit de verschillende interviews wordt inderdaad bevestigd dat Dordrecht bezig is met projecten op een aantal van deze punten zoals het samenwerken met kringloopbedrijven en scholen en het zoeken van kansen naar circulaire initiatieven in woonwijken. Een visie op circulair denken en op circulair inkopen is echter niet aan bod gekomen terwijl deze twee wel van belang zijn voor de koppeling met het afvalbeleid. Een echt integrale aanpak op circulaire economie lijkt daarmee vooralsnog te ontbreken.





3. Belangrijkste bevindingen anticipatie op ontwikkelingen

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de anticipatie op ontwikkelingen zijn:

1. Het verminderen van de hoeveelheid restafval en het scheiden van grondstoffen wordt landelijk door veel gemeenten gedaan via hogere service op grondstoffen, lagere service op restafval en invoeren van financiële prikkels. Dordrecht heeft zicht op deze ontwikkelingen, voert pilots uit en op basis van deze resultaten wordt beoogd in januari 2020 een Raadsbesluit te nemen voor het toekomstige afvalstelsel in Dordrecht.
2. Nascheiding van PMD wordt in steeds meer gemeenten (deels) gedaan, met name in wijken met slechte bronscheidingresultaten (hoogbouw). Op dit moment wordt er op kleine schaal PMD-afval uit hoogbouw nagescheiden. Het is niet duidelijk of deze maatregel op een grotere schaal onderdeel wordt van de plannen voor het toekomstige afvalstelsel.
3. Gedragsbeïnvloeding is bij veel gemeenten onderdeel van de aanpak voor het verminderen en het bronscheiden van afval. In Dordrecht lopen veel verschillende initiatieven op het gebied van gedragsbeïnvloeding, met name gericht op het voorkomen van zwerfafval en bijplaatsingen maar ook op het informeren en nudgen van burgers om afval te voorkomen en te scheiden.
4. Landelijke ontwikkelingen richten zich steeds meer op een integrale aanpak voor circulaire economie met afvalscheiding, stimuleren van recycling en hergebruik en samenwerking (en uitwisseling van grondstoffen) tussen lokale partijen. Dordrecht speelt op een aantal aspecten van deze ontwikkelingen in maar een koppeling tussen afvalbeheer en circulaire economie ontbreekt nog.



Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

DORDRECHT

