

Onderzoek afvalkosten gemeente 's-Hertogenbosch

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Met medewerking van J.W. van Dalen

's-Hertogenbosch, december 2008

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Hoofdpijnen samengevat.....	4
2.1 Belangrijkste bevindingen	4
2.2 Conclusies	4
2.3 Aanbevelingen	5
3 Onderzoeksvragen, onderzoeksmethode en normenkader.....	7
3.1 Onderzoeksvragen	7
3.2 Onderzoeksmethode	7
3.3 Normenkader.....	7
4 Achtergrondinformatie.....	9
4.1 Taken en werkzaamheden afvalstoffendienst.....	9
4.2 Relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering	9
4.2.1 Geplande investering nieuwe huisvesting	9
4.2.2 Tarifiering op de milieustations.....	10
4.2.3 Terugdringen illegale stort	10
4.2.4 Wijziging inzameling Groente-, Fruit- en Tuinafval.....	11
4.3 Afvalstoffenheffing in 's-Hertogenbosch en vergelijkbare gemeenten	11
5 Opbouw kosten en opbrengsten afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch.....	13
5.1 Indeling op hoofdpijnen.....	13
5.2 Detaillering hoofdproduct 'afvalinzameling eigen inwoners'.....	14
5.2.1 Afvalinzameling eigen inwoners, verdeeld naar activiteiten	15
5.2.2 Afvalinzameling eigen inwoners, verdeeld naar kosten/opbrengstesoort	17
5.2.3 Afvalinzameling eigen inwoners, verdeeld naar afvalstroom	18
5.3 Bedrijfsmatige afvalactiviteiten.....	20
5.3.1 Kosten bedrijfsmatige activiteiten, verdeeld naar activiteit.....	20
5.3.2 Kosten bedrijfsmatige activiteiten, verdeeld naar kosten/opbrengstesoort	21
5.3.3 Kosten bedrijfsmatige activiteiten, verdeeld naar bestaande administratie	22
5.4 Kosten bedrijfsvoering (hulpkostenplaatsen)	23
6 Reservepositie.....	25
7 Kapitaalinvesteringen	27
8 Inzicht in planning, sturing, beheersing en toezicht	28
8.1 Inhoudelijk beleidskader	28
8.2 Beschikbare informatie binnen afvalstoffendienst en binnen Stadsbedrijven	28
8.3 Informatie richting college en gemeenteraad	29
8.4 Beoordeling op basis van normenkader.....	31
9 Conclusies en aanbevelingen	32
9.1 Conclusies	32
9.2 Aanbevelingen.....	33
Bijlage 1: gegevensbronnen.....	36
Bijlage 2: overzicht afvaltarieven 2008.....	37
Bijlage 3: reactie college van burgemeester en wethouders.....	38
Bijlage 4: nawoord Rekenkamercommissie	41

1 Inleiding

Binnen de afvalstoffendienst gaat veel geld om. De rekenkamercommissie wil graag weten hoe het precies zit met de jaarlijkse kosten en opbrengsten. En hoe het zit met de ruimte in de budgetten van de afvalstoffendienst, de afvalreserves en de toekomstige investeringen in nieuwe huisvesting.

Directe aanleiding voor dit onderzoek is de onduidelijkheid in de raad over de dekking van de kosten voor de speerpunten in het kader van de aanpak illegale stort. Aanvankelijk was aangegeven dat de afvalstoffenheffing met € 26 moest worden verhoogd ter dekking van deze kosten. Bij de behandeling in juni 2008 van de Voorjaarsnota 2009 is vanuit de raad de vraag gekomen om die tariefstijging te temporiseren. Dat blijkt nu te kunnen. Dit roept de vraag op. Hoe kan dit zo maar?

Doelstelling van dit onderzoek is om voor de raad duidelijkheid te scheppen over de budgetten van de afvalstoffendienst, zodat de raad waar nodig de mogelijkheid krijgt om te kunnen sturen.

Dit leidt tot de volgende centrale vraag voor dit onderzoek:

Heeft **de raad** voldoende inzicht in de afvalkosten om te kunnen controleren en (bij)sturen?

Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 zijn de hoofdlijnen van dit onderzoek samengevat. In de hoofdstukken daarna volgt de nadere onderbouwing. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethode en het normenkader uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt relevante achtergrondinformatie gegeven over afvalonderwerpen die de afgelopen periode politiek de revue hebben gepasseerd, waaronder de nieuwe huisvesting en de raadsdiscussie over de aanpak illegale stort. Daarna gaat hoofdstuk 5 in op de financiën en de cijfers. Dit is onderverdeeld in de financiën van de afvalinzameling eigen inwoners, de bedrijfsmatige activiteiten en de kosten van de bedrijfsvoering. Vervolgens wordt ingegaan op de reservepositie (hoofdstuk 6) en de kapitaalinvesteringen (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 wordt vervolgens ingegaan op het aanwezige inzicht in de manier van plannen, beheersen, sturen en toezicht houden. Het rapport sluit in hoofdstuk 9 af met conclusies en aanbevelingen. Het rapport bevat twee bijlagen. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de hoogte van de afvalstoffenheffing in een aantal met 's-Hertogenbosch vergelijkbare gemeenten. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de belangrijkste geraadpleegde stukken.

2 Hoofdpijnen samengevat

2.1 Belangrijkste bevindingen

De gemeentelijke afvalstoffendienst voert de gemeentelijke zorgtaak voor de verwijdering van huishoudelijk afval in eigen beheer uit. Er is sprake van een normaal en goed dienstverleningspakket aan de burger. De kosten hiervan bedragen ruim € 15 miljoen. Hiervan bestaat 40% uit verwerkingskosten en 25% uit directe inzamelkosten. De afvalstoffenheffing die de gemeente hiervoor bij de burgers in rekening brengt, ligt op het landelijke gemiddelde.

De afvalstoffendienst zamelt ook het afval bij een aantal buurgemeenten in en het afval van gecontracteerde bedrijven. De omzet van deze zogenaamde bedrijfsmatige activiteiten bedraagt ruim € 7 miljoen.

In de raadsstukken van de reguliere planning- & controlcyclus wordt weinig aandacht aan de ontwikkeling van de afvalkosten besteed. In de begroting en de jaarrekening wordt alleen in algemene bewoordingen ingegaan op de cijfers, ondanks het feit dat er grote bedragen of grote verschillen ten opzichte van de begroting of de vorige jaarrekening mee gemoeid zijn. Zo was ten opzichte van de begroting steeds sprake van grote voordelen: € 1 miljoen in 2006, €1,7 miljoen in 2007 en ook over 2008 wordt een substantieel voordeel verwacht. Gedurende het begrotingsjaar is de raad tussentijds (bijvoorbeeld via een raadsinformatiebrief) niet geïnformeerd over verwachte meevallers.

Nu wordt in de reguliere stukken ook weinig aandacht besteed aan de toelichting op de hoogte en de ontwikkelingen van de afvalreserves. Over de stand van de reserves wordt alleen verwezen naar een (cijfermatige) bijlage bij de jaarrekening of de begroting.

Het onderwerp afval is de afgelopen jaren wel enkele malen in de raad besproken. Dit was onder andere het geval bij het raadsbesluit over de geplande nieuwe huisvesting met een investering van € 33 miljoen, bij het raadsbesluit tot sluiting van de milieustations Maashoeve en Kruisstraat en bij het raadsbesluit om de inzameling van Groente- en Fruitafval voortaan met het restafval mee te nemen.

Bij de discussie over de aanpak illegale stort heeft het onderwerp afval prominent op de agenda gestaan. De raad heeft hierover zelfs via een hearing het initiatief genomen. De extra kosten voor het nieuwe beleid en de dekking daarvan bleven discussies bij de raad geven. Ook omdat bij de raad het gevoel heerste dat het ook anders (goedkoper) kon, terwijl raadsleden dat onvoldoende hard konden maken.

2.2 Conclusies

Intern is sturingsinformatie beschikbaar en worden kosten beheerst

De afvalstoffendienst heeft intern de benodigde sturingsinformatie beschikbaar. De dienst beheerst hiermee de kosten en heeft er vol op gestuurd om binnen bestaande budgetten de kosten voor de nieuwe huisvesting te kunnen dekken.

Informatievoorziening aan raad beperkt en positie in de praktijk onduidelijk

Het ontbreekt de raad aan het integrale inzicht in de kostenontwikkeling om te kunnen controleren en (bij)sturen. De informatie in de reguliere planning- & controlcyclus is daarvoor te beperkt en te weinig integraal opgezet. De raad krijgt niet het zicht op de onderbouwing van de afvalbegroting als geheel en de verbanden met de ontwikkeling van de afvalreserves.

Een verklaring hiervoor is wellicht dat gedacht wordt dat de raad minder sturingsbehoefte heeft omdat het product afval als gesloten huishouding wordt gezien, waarbij meevallers (en ook tegenvallers) 'automatisch' in de afvalreserves worden gestort (of onttrokken).

Een andere verklaring kan zijn dat de afvalstoffendienst meer als een bedrijf op afstand wordt gezien, ook al maakt het nog integraal onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie en begroting. De Rekenkamercommissie heeft ervaren dat de positie van het afvalstoffenbedrijf in de praktijk niet duidelijk is: een integraal onderdeel van de gemeentelijke organisatie (dus ook vallend onder de gemeentelijke planning- en controlafspraken), maar in de praktijk zelfstandig functionerend, met een daarop afgestemde, beperkte, informatiestroom richting college en raad.

Daarmee is de mogelijkheid om te sturen en toezicht te houden vanuit het bestuur te beperkt. Te meer ook omdat er voor de afvalstoffendienst geen ander bestuursorgaan is ingesteld om te sturen of toe te zien, zoals bij een overheidsgedomineerde vennootschap in de vorm van een raad van commissarissen of een aandeelhoudersvergadering wél het geval is.

Overige conclusies:

- Erg voorzichtige begrotingen. De budgetten in de afvalbegroting zijn erg voorzichtig geraamd. Gezien de grote jaarlijkse overschotten is de vraag of de begroting niet té ruim is opgesteld en of bij de kostenramingen voor nieuw beleid (zoals de aanpak illegale stort) niet te veel van het meest ongunstige scenario wordt uitgegaan.
- Normale afvaltarieven, goede prestaties. Ten opzichte van andere gemeenten zijn de afvaltarieven voor de burger gemiddeld en levert de dienst goede prestaties
- Onderlinge verbanden voor raad onvoldoende zichtbaar. De financiële informatie over afval komt versnipperd bij de raad. Er is daarmee geen integraal overzicht. De raad kan voorstellen en besluiten daardoor niet altijd goed doorgronden.
- Geen integrale afweging in raad. Door het product afval als vanzelfsprekend te beschouwen als een gesloten huishouding, waarbij winsten automatisch in de reserves worden gestort, wordt het onderdeel afval uitgesloten van de integrale beleidsafweging in de raad. Dit terwijl voor het bestemmen van het saldo van het onderdeel bedrijfsmatige activiteiten een volledig integrale afweging wel mogelijk is.

2.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: verbeter de informatievoorziening aan het gemeentebestuur

Verbeter de informatievoorziening naar het gemeentebestuur, zodat het college en de gemeenteraad periodiek die informatie ontvangen die nodig is om te kunnen sturen en controleren. Gezien de grootte van de bedragen gaat het in ieder geval ook om cijfers én om een toelichtende analyse van de beleidsrelevante onderdelen kosten, milieu en service.

Aanbeveling 2: initieer een discussie over een sluitend systeem van sturing en toezicht

Zorg er voor dat er vanuit het bestuur een sluitend systeem van sturing en toezicht komt, (onverlet de vorige aanbeveling om de informatievoorziening aan het gemeentebestuur te verbeteren). Zo kan worden voorkomen dat (zoals in de huidige hybride situatie) blijvend op twee gedachten wordt gehinkt: formeel onderdeel van de gemeentelijke organisatie, maar in praktijk op afstand van de in de gemeente gebruikelijke plannings- en verantwoordingscyclus zonder een andere vorm van sturing en toezicht.

Bereid hiervoor een discussie voor in de gemeenteraad over hoe een dergelijk systeem van sturing en toezicht er moet komen uit te zien. Zolang de afvalstoffendienst integraal onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie ziet de rekenkamercommissie daarvoor de volgende twee richtingen:

- Sturing en verantwoording vindt plaats conform de werkwijze die ook voor andere gemeentelijke afdelingen en beleidsvelden geldt.
- De raad stelt een gewijzigde set spelregels vast om de sturing en het toezicht te waarborgen.

In beide gevallen zal aandacht moeten worden geschonken aan de volgende aspecten:

- De voortgangsinformatie aan de raad (en het college) over afwijkingen van beleid en budget.
- De analyse van de ontwikkelingen van de begrote en werkelijke cijfers over de jaren heen.
- Het scherper ramen van de kosten en opbrengsten in de afvalbegroting om te voorkomen dat er ieder jaar sprake is van een groot financieel overschot.
- Een transparante onderbouwing van de kosten en opbrengsten op basis van de hoeveelheid vuil per categorie en aantal betalende aansluitingen.
- De afweging om winsten (en dus ook verliezen) van de bedrijfsmatige inzameling (zoals nu gebruikelijk) als vanzelfsprekend binnen het product afval te laten of om dit te zien als onderdeel van de integrale financiële afweging binnen de gemeente.

3 Onderzoeksvragen, onderzoeksmethode en normenkader

3.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe zit de financiële exploitatie en de financiële positie van de afvalstoffendienst in elkaar?
2. Hoe wordt over de resultaten van de afvalexploitatie gerapporteerd?
3. Welke rapportagemomenten, overlegmomenten en sturingsmogelijkheden zijn er voor de raad?
4. Is er sprake van (tussentijdse) evaluatie, zowel financieel als inhoudelijk?

De eerste onderzoeksvraag wordt uitgebreid in hoofdstuk 5, 6 en 7 beantwoord. De andere onderzoeksvragen in hoofdstuk 8.

3.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door adviesbureau Cyclus management uit Steenwijk. Als onderzoeksmethode is gehanteerd:

- Bestudering van documenten en dossiers, zoals jaarstukken, beleidsnotities en financiële overzichten.
- Gesprekken met de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het maken van cijfermatige en financiële overzichten en analyses voor de afvalstoffendienst en een gesprek met het hoofd Financiën over de planning- & controlcyclus.

3.3 Normenkader

Voor de beoordeling van de gegevens heeft de rekenkamercommissie getoetst aan de volgende hoofdnorm, gebaseerd op het principe van 'government governance', ook wel 'good governance' genoemd.

Er is in onderlinge samenhang sprake van een systeem van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

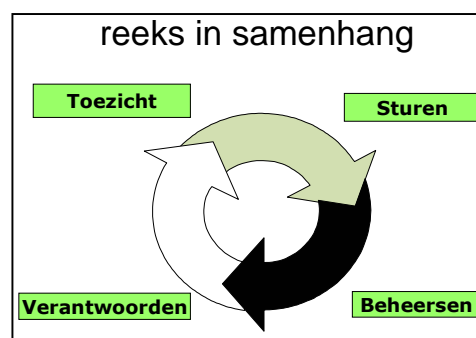
De vier activiteiten zijn als volgt te omschrijven:

Sturen: het proces waarin de raad richting geeft aan de beleidskaders en het college aan het realiseren van door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen.

Beheersen: het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor het college zorgdraagt voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.

Verantwoorden: het periodiek en transparant door het college aan de raad verantwoorden van de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden.

Toezicht houden: de controlerende activiteit van de raad op de resultaten van het beleid.



Dit betekent voor dit onderzoek het volgende:

- de cijfers en informatie van de afvalstoffendienst dienen inzicht en informatie te bieden die nodig zijn om te kunnen sturen, zowel voor de afvalstoffendienst zelf als voor het college en de raad.
- de begroting van de afvalstoffendienst dient onderbouwd te zijn op basis van realistische cijfers.
- de informatie dient toegankelijk en begrijpelijk te zijn voor de raad.

Aangezien de afvalstoffendienst onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie vormen de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid van de afvalstoffendienst een integraal onderdeel van de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingscyclus. De informatievoorziening over ramingen en verantwoording van de financiën van de afvalstoffendienst moet daarmee voldoen aan:

- a. de wettelijke vereisten, zoals die vooral voortvloeien uit het Besluit Begroting en Verantwoording. Dit houdt onder andere in dat in de raad in de documenten van de planning & controlcyclus informatie moet krijgen over
 - de jaarlijkse baten en lasten
 - het investeringsprogramma
 - de dekking uit reserves, ontwikkelingen en stand van de afvalreserves
- b. de afspraken over sturing, beheersing en verantwoording die binnen de gemeente gangbaar zijn (al dan niet expliciet vastgelegd). Dit houdt onder ander in:
 - afwijkingsrapportages naar aanleiding van de managementrapportage 3^e kwartaal (financieel hanteert de gemeente hiervoor de norm van € 25.000).

4 Achtergrondinformatie

Voor een goed begrip van het onderwerp afval in 's-Hertogenbosch wordt in dit hoofdstuk achtergrondinformatie geschetst. Ingegaan wordt op de taken die de gemeentelijke afvalstoffendienst uitvoert, op de beleidsontwikkelingen en raadsdiscussies die de afgelopen jaren hebben gespeeld en op de hoogte van de afvalstoffenheffing in relatie tot andere gemeenten.

4.1 Taken en werkzaamheden afvalstoffendienst

De afvalstoffendienst is verantwoordelijk voor het inzamelen en laten verwerken van huisvuil in de gemeente 's-Hertogenbosch. De dienst beschikt daartoe over het benodigde personeel en materieel, evenals over verschillende milieustations, een overlaadstation, een kca-depot voor klein chemisch afval en een groencompostering. Daarnaast zorgt de afvalstoffendienst ook voor de huisvuilinzameling in een aantal gemeenten uit de regio en zamelt de dienst afval bij gecontracteerde bedrijven in. Met de gemeenten Heusden en Oisterwijk (en vanaf 1 januari 2009 ook met Maasdonk) is een samenwerking in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling aangegaan.

4.2 Relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering

De afgelopen periode hebben zich in de gemeente 's-Hertogenbosch op het gebied van beleid en uitvoering afval een aantal relevante beleidsontwikkelingen voorgedaan die ook van belang zijn voor de kostenontwikkeling. In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste ontwikkelingen en beleidswijzigingen die de afgelopen jaren in de gemeenteraad de revue hebben gepasseerd. Een integrale discussie over het afvalstoffenbeleid heeft verder niet plaatsgevonden in de gemeenteraad (zie ook paragraaf 8.1).

4.2.1 Geplande investering nieuwe huisvesting

De afvalstoffendienst is momenteel op verschillende locaties in de stad gevestigd. De bedoeling is de afvalstoffendienst op één plek te huisvesten op de locatie Treurenburg. De bestaande locaties zullen worden opgeheven en via het gemeentelijke grondbedrijf zal herontwikkeling plaatsvinden.

Met dit project is veel geld gemoeid. De gemeenteraad heeft op 4 september 2007 hiermee ingestemd en de benodigde kredieten beschikbaar gesteld. De kosten voor de nieuwe huisvesting zijn geraamd op € 33,2 miljoen. In de volgende tabel is hiervan de dekking aangegeven.

Dekking investering	
bedragen x € 1 miljoen	
opbrengst huidige terreinen/ gebouwen	€ 11,8
dekken uit reserve herhuisvesting	€ 6,5
te activeren en dekken uit exploitatie afvalstoffendienst	€ 14,9
totaal	€ 33,2
berekening jaarlast (kapitaallasten)	
gemiddelde afschrijving	30 jaar
rente%	5%
gemiddelde jaarlast	€ 0,9 miljoen
jaarlast 1e jaar volledige jaar	€ 1,2 miljoen

In het raadsvoorstel is globaal aangegeven uit welke posten de extra jaarlasten kunnen worden gedekt:

- Circa 23% uit lagere verwerkingskosten restafval
- Circa 13% uit efficiencyvoordeel bestaande bedrijfsvoering (€ 120.000)
- Circa 64% uit lopende exploitatie

Opmerkingen:

- Bij het vaststellen van het raadsvoorstel bevatte de reserve herhuisvesting nog niet de benodigde € 6,5 miljoen, maar slechts € 4,7 miljoen. In het raadsvoorstel is ook niet aangegeven hoe de reserve op het benodigde niveau zou worden gebracht. In de organisatie was hier blijkbaar toch wel rekening mee gehouden. De reserves herhuisvesting zijn bij de jaarrekening 2007 met overschotten uit de afvalexploitatie 2007 gevoed met afgerond € 1,8 miljoen tot € 6,2 miljoen per 31 december 2007. Het resterend benodigde saldo van € 0,3 miljoen kan uit het te verwachten voordelig resultaat 2008 worden gehaald.
- Met de afvalverwerker is afgesproken dat het verwerkingstarief voor restafval (de grootste kostenpost) vanaf 2009 wordt verlaagd met € 5 per ton en vanaf 2012 nogmaals met € 1 per ton verlaagd. Deze vrijval wordt dus ingezet ter dekking van de kapitaallasten van de nieuwe huisvesting.

4.2.2 Tarifiering op de milieustations

Op 26 mei 2004 heeft de raad besloten tot sluiting van de milieustations Maashoeve en Kruisstraat in combinatie met kostendekkende tarieven. Het brengtarief is toen verhoogd van 5 naar 20 cent. Deze tariefwijziging heeft gevolgen gehad voor het aanleveren van de hoeveelheid vuil op de milieustations en voor de inkomsten aan de poort van de milieustations. Dit is destijds op basis van inschattingen in de afvalstoffenbegroting verwerkt, waarbij in praktijk zou moeten blijken hoe dit uitpakt, ook in relatie tot toename van vuil via andere inzamelkanalen.

4.2.3 Terugdringen illegale stort

In het voorjaar 2007 heeft het college een discussienotitie over het terugdringen illegale stort opgesteld. In die notitie heet het college twee uiterste beleidsscenario's geschetst. "de vervuiler betaalt" en "de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid". Op basis daarvan heeft het college de voorkeur uitgesproken voor een intensivering van de inspanningen om de stad schoon te houden volgens een combinatie van de volgende scenario's: *Wijkondersteuning, Lager tarief voor schonen grond en puin, Gelimiteerd gratis afval brengen en Optimalisering huidige inzet milieupolitie*. Dit tegen een verhoging van de afvalstoffenheffing van € 19 per jaar.

De discussienotitie heeft veel los gemaakt bij de raad. Zo heeft raad over het onderwerp "Terugdringen illegale stort" zelfs een zogenaamde hearing georganiseerd. Hierbij zijn geregistreerde gegevens over

afvalhoeveelheden en aantal meldingen geanalyseerd, burgers via een burgerpanel gevraagd en zijn deskundigen van andere gemeenten en adviesbureau geconsulteerd.

De hearingcommissie heeft in september 2007 rapport uitgebracht van haar bevindingen.

Op 18 maart 2008 heeft de raad ingestemd met een nieuw voorstel van het college over het terugdringen van illegale stort. Daarbij is tot een pakket aan maatregelen besloten van € 26 per aansluiting, gedekt uit een verhoging van de afvalstoffenheffing per 2009.

Bij de Voorjaarsnota 2009 (waarin de financiële kaders voor de begroting 2009 werden vastgesteld) vond een politieke discussie plaats over de verhoging van de afvalstoffenheffing. Er werd een motie aangenomen om door middel van het creëren van een egalisatiefonds de verhoging van de afvalstoffenheffing in drie stappen door te voeren.

In de Begroting 2009 heeft het college vervolgens aangegeven dat het bedrag van € 26 per aansluiting voor terugdringen illegale stort kan worden verlaagd tot € 21 per aansluiting. Dit als gevolg van een efficiëntere inzameling en hogere opbrengsten voor papier en glas. Verder wordt de egalisatiereserve afval benut om het afvalstoffentarief de komende drie jaar stapsgewijs met € 7 te verhogen tot € 21. In de programmabegroting 2009 is verder niet aangegeven wat het effect van deze maatregel op de egalisatiereserve behelst. In de staat van reserves die in de bijlage van de begroting is opgenomen, wordt dit ook niet duidelijk.

4.2.4 Wijziging inzameling Groente-, Fruit- en Tuinafval

Op 2 oktober 2007 heeft de raad besloten om vanaf 2008 de inzameling van Groente-, Fruit- en Tuinafval (GFT-afval) en restafval te wijzigen. Deze wijziging houdt in dat het Groente- en Fruitafval (de GF-fractie) voortaan met de container voor restafval moet worden aangeboden en het tuinafval (de T-fractie) met de groene container. Tevens zijn de extra inzamelrondes voor GFT-afval in de zomer geschrapt. Door de gewijzigde inzamelmethode is een netto besparing van € 350.000 geraamd. Van die besparing is € 210.000 ingezet om de afvaltarieven te verlagen.

Het resterende budget van € 140.000 is ingezet ter dekking van de hogere doorbelasting (vooral voor de inning van de afvalstoffenheffing). Met deze aanpassing blijft het serviceniveau voor tuinafval in stand en verandert het milieueffect niet. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat er met de kwaliteit van de huidige verbrandingsovens geen significant milieuverschil meer is tussen verbranden, composteren of vergisten van GFT.

4.3 Afvalstoffenheffing in 's-Hertogenbosch en vergelijkbare gemeenten

Senternovem publiceert jaarlijks een rapport met de ontwikkeling van de afvalbeheerskosten en de afvalstoffenheffing die gemeenten in rekening brengen. In deze paragraaf worden de belangrijkste aspecten over 2008 belicht. In de bijlage 1 staat een overzicht van de tarieven van een aantal vergelijkbare gemeenten.

De afvalstoffenheffing in Nederland bedraagt gemiddeld € 249 per jaar per huishouden (€ 214 voor een éénpersoons huishouden en € 265 voor een meerpersoonshuishouden). Het tarief is in 2008 gemiddeld met 0,7% gestegen ten opzichte van 2007. Dit percentage ligt lager dan de inflatie. De verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de afvalstoffenheffing zijn groot. De gemeente Eemmond heeft de laatste heffing (€ 20 per jaar) en in de gemeente Muiden wordt gemiddeld € 369 per huishouden per jaar in rekening gebracht.

Gemeenten brengen de afvalstoffenheffing bij huishoudens in rekening ter dekking van de afvalbeheerskosten. Niet alle gemeenten hanteren een kostendekkend systeem. Gemiddeld is de dekking 97%. Dat is vergelijkbaar met 2007. Ter relativering van de kostendekkendheid kan worden opgemerkt dat het percentage kostendekkendheid op zichzelf niet alles zegt. Wellicht van groter belang is te weten welke kosten aan het product afval worden toegerekend (en daarmee uit de afvaltarieven worden gedekt). Dat verschilt zeer sterk per gemeente. Zo berekent de ene gemeente de kosten voor zwerfverwijdering wel door en de andere niet. En ook de doorberekening van de kosten voor heffing en inning van de afdeling belasting varieert sterk per gemeenten.

Een lagere afvalstoffenheffing betekent niet dat de burgers ook goedkoper uit zijn. In circa 34% van de gemeenten (vooral weinig stedelijke gemeenten buiten de Randstad) is namelijk een systeem van gedifferentieerde tarieven (diftar) ingevoerd. De burger betaalt dan naast een lager vast tarief een aanvullend bedrag, afhankelijk van het individuele afvalaanbod (bijvoorbeeld een tarief per containerlediging of een tarief per kg). In 2008 was in 24% van de huisaansluitingen een diftarsysteem ingevoerd. Grote gemeenten met diftar zijn Maastricht, Nijmegen en Apeldoorn.

De kosten voor afvalbeheer zijn in gemeenten met diftar gemiddeld lager dan de kosten in de overige gemeenten. In 2008 bedragen de kosten in gemeenten met diftar gemiddeld € 224 per huishouden. In gemeenten zonder diftar zijn de kosten per huishouden ongeveer € 40 hoger. Een belangrijke oorzaak voor de lagere beheerkosten in diftargemeenten is dat in gemeenten met tariefdifferentiatie het afval beter wordt gescheiden en de verwerking van het gescheiden afval een stuk goedkoper is dan de verwerking (verbranding) van het restafval.

Eigen gemeentelijke dienst vooral in grotere gemeenten

Circa 20% van de gemeenten heeft een eigen afvalinzameldienst. Dit betreft vooral de grotere gemeenten. In de overige gemeenten wordt de inzameling verricht door een buurgemeente, een gemeentelijk samenwerkingsverband, een overheidsvennootschap of een particulier bedrijf. In circa 28% van de gemeenten (veelal kleinere gemeenten) wordt het afval door een overheidsgedomineerde vennootschap ingezameld.

Gemiddeld betalen gemeenten in 2008 voor de verwerking van restafval een tarief van € 103 per ton. Dit betreft het kale tarief exclusief inzameling, transport en overslag. De tarieven verschillen sterk per verwijderingsinstallatie. Dit komt mede door de vaak langlopende contracten die in het verleden zijn afgesloten tussen gemeenten en afvalverwerkers.

Situatie in 's-Hertogenbosch

De afvalstoffenheffing in de gemeente 's-Hertogenbosch is een vast bedrag per jaar en is afhankelijk van de huishoudgrootte. Het tarief voor een éénpersoons huishouden bedraagt in 2008 afgerond € 218 (landelijk € 214) en het tarief voor een meerpersoons huishoudens € 274 (landelijk € 265). Het tarief in 's-Hertogenbosch ligt dus iets boven het landelijke gemiddelde.

De inzameling in de gemeente 's-Hertogenbosch wordt door de eigen gemeentelijke afvalstoffendienst uitgevoerd. In vergelijking met andere (veelal grotere gemeenten) met een eigen inzameldienst zijn de tarieven van 's-Hertogenbosch gemiddeld. Het kostendekkingspercentage is in 's-Hertogenbosch 100%. Gemiddeld in Nederland is dat 97%.

5 Opbouw kosten en opbrengsten afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch

In dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag: "hoe zit de financiële exploitatie van de afvalstoffendienst in elkaar?"

5.1 Indeling op hoofdlijnen

De afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch onderscheidt de volgende twee hoofdproducten:

- Afvalinzameling voor eigen inwoners.
- Bedrijfsmatige afvalactiviteiten, inclusief de inzameling voor regiogemeenten.

De inzameling en verwerking van huishoudelijk afval is een wettelijke zorgtaak. De gemeente is verplicht dit uit te voeren of te laten uitvoeren. De inzameling van bedrijfsafval en de inzameling van afval in buurgemeenten is echter geen wettelijke verplichting. Als inzamelaar van bedrijfsafval opereert de gemeente als ondernemer en is in dat opzicht ook BTW-plichtig.

Ter ondersteuning zijn er de volgende hulpkostenplaatsen:

- Huisvesting
- Algemene ondersteuning
- Leiding/acquisitie/bedrijfsbureau
- Verhuurbedrijf wagenpark

De kosten van deze hulpkostenplaatsen worden verdeeld over de twee hoofdproducten. Er is verder sprake van verschillende interne verrekeningen:

- Interne verrekening van kosten tussen het product "afvalinzameling voor eigen inwoners" en afvalinzameling voor derden". Zo worden de kosten voor de glaszameling geboekt onder "Bedrijfsmatige afvalactiviteiten" en vervolgens wordt een deel van die kosten verrekend met "Afvalinzameling eigen inwoners".
- Verrekeningen van andere sectoren aan het product afval. Voorbeelden zijn:
 - Kosten inning/heffing afvalstoffenheffing door team Belastingen
 - Kosten milieupolitie door het team Handhaving
 - Kosten opruimen zwerfvuil door het team Beheer Openbare Ruimte
- Winstafdracht aan de algemene middelen van het product "Bedrijfsmatige afvalactiviteiten"

Dekking

De kosten worden gedekt uit de volgende onderdelen:

- Afvalstoffenheffing
- Poorttarief milieustations
- Bijdragen van andere gemeenten voor dienstverlening
- Inkomsten derden voor dienstverlening
- Onttrekking reserve

Bestemming resultaat

Het product afval wordt in praktijk als een gesloten huishouding beschouwd. Een overschot of een tekort wordt gestort in, respectievelijk onttrokken uit één van de afvalreserves. Hierbij wordt vooraf rekening gehouden met het effect van het BTW-compensatiefonds en de winstafdracht van het product "Bedrijfsmatige activiteiten" aan de algemene middelen (€ 544.000 in 2006 en € 394.000 in 2007 en 2008).

5.2 Detaillering hoofdproduct 'afvalinzameling eigen inwoners'

De kosten en inkomsten van het hoofdproduct 'inzamelen eigen inwoners' zijn in de volgende tabel weergegeven.

totaaloverzicht afvalinzameling eigen inwoners 's-Hertogenbosch					
bedragen x € 1.000	Rek06	Rek07	Begr07	Begr08	
totaal kosten	€ 13.600	€ 14.744	€ 15.303	€ 15.467	
effect BTW-compensatiefonds	€ 1.848	€ 1.767	€ 1.767	€ 1.753	
totaal te dekken	€ 15.448	€ 16.511	€ 17.070	€ 17.220	
totaal dekking	€ 15.448-	€ 16.511-	€ 17.070-	€ 17.220-	

De begrote opbrengsten op het product 'Afvalinzameling eigen inwoners' zijn hoger dan de kosten. Het verschil heeft te maken met de BTW-toerekening. Bij de invoering van het BTW-compensatiefonds is namelijk (landelijk) afgesproken dat de BTW ook via de afvalstoffenheffing in rekening mag worden gebracht. Het is daarnaast ook wettelijk toegestaan om de kosten voor kwijtschelding (of eigenlijk de gedeerde inkomsten) voor kwijtschelding afvalstoffenheffing te dekken uit het afvaltarief. In 's-Hertogenbosch is daar niet voor gekozen. In geval van 100% kostendekkendheid worden de kosten plus de BTW-toerekening gedekt uit de afvaltarieven: de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht.

Wat valt op?

Uit de cijfers blijkt dat de kosten in 2007 ruim € 1 miljoen hoger waren dan in 2006, maar dat er ten opzichte van de begroting 2007 sprake was van een voordelig resultaat van circa € 600.000. Een verklaring voor dit verschil wordt in de jaarstukken alleen gedeeltelijk gegeven. In de jaarrekeningen wordt alleen aangegeven wat het voordelig resultaat van alle activiteiten ten opzichte van de begroting is en waardoor dat grosso modo wordt veroorzaakt. Ook in de begroting is verder geen toelichting gegeven over de toename van de kosten ten opzichte van eerdere jaren. In de Voorjaarsnota / Kadernota 2005 en 2006 is de toelichting beperkt tot de volgende algemene zinsnede "*Bij de bepaling van het afvalstoffentarieff wordt rekening gehouden met een lastenontwikkeling op basis van ons inhoudelijke beleid, zoals dat is verwoord in het meest recente afvalstoffenplan.*"

Uit de cijfers blijkt dat er is sprake is van jaarlijks oplopende kosten. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- Wijziging van beleid (bijvoorbeeld verandering van dienstverlening).
- Reguliere stijging van prijzen en lonen.
- Stijging van de hoeveelheid vuil per inwoner: in tijden van economische voorspoed wordt meer vuil geproduceerd.
- Stijging van het aantal huisaansluitingen. Hier staan dan direct ook hogere inkomsten tegenover.
- Andere autonome ontwikkelingen.

Onderverdeling hoofdproduct afvalinzameling eigen inwoners

De afvalstoffendienst heeft de begroting van het hoofdproduct "afvalinzameling eigen inwoners" uit verschillende onderdelen opgebouwd. Die onderverdeling is in de administratie vanuit twee dimensies vormgegeven. De eerste dimensie is de indeling naar kosten- of opbrengstesoort. De tweede dimensie is de indeling naar afvalstroom. Alle kosten die niet specifiek aan een afvalstroom zijn toe te wijzen, zijn daarbij onder het kopje 'restafval' ondergebracht.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de bestaande kostenoverzichten. Om duidelijke overzichten te krijgen is het aantal kostensoorten daarbij sterk ingedikt en zijn kleine bedragen samengevoegd. Op enkele onderdelen is de onderlinge rangschikking aangepast, waarbij de totalen (uiteraard) wel aansluiten bij de oorspronkelijke cijfers. Dit is met de bedrijfseconomische medewerker van de gemeente gecheckt.

Verder zijn de bedragen naast de indeling op kosten/opbrengstesoort en afvalstroom ook onderverdeeld aan de hand van de volgende activiteiten:

- inzamelen afval
- verwerken afval (inclusief overslag en natransport)
- exploiteren afvalstation
- onderhouden en beheren inzamelmiddelen
- beleid/regie/ondersteuning: beleid, handhaven, voorlichten
- innen heffingen
- overig

De indeling naar activiteit geeft namelijk een beter inzicht dan de indeling naar afvalsoort. Deze indeling wordt ook gehanteerd bij de landelijke benchmark afvalscheiding van Senternovem.

De kosten zijn zo op drie manieren ingedeeld:

- op activiteit (paragraaf 4.2.1)
- op kostensoort (paragraaf 4.2.2)
- op afvalstroom (paragraaf 4.2.3)

In de volgende paragrafen wordt dit nader toegelicht.

5.2.1 Afvalinzameling eigen inwoners, verdeeld naar activiteiten

In onderstaande tabel is de kostenverdeling per activiteit aangegeven. De kosten zijn geraamd op bijna € 15,5 miljoen in 2008. Grosso modo bestaat 40% van de kosten uit het verwerken van afval en 25% uit het inzamelen van afval. Verder behelst de exploitatie van het milieustation ongeveer 10% van de kosten. De kosten voor afvalverwerking (de grootste kostenpost) zijn veelal vanwege langlopende contracten voor restafval en gft-afval beperkt beïnvloedbaar.

kosten/opbrengsten verdeeld naar activiteiten					
bedragen x € 1.000	Rek06	Rek07	Begr07	Begr08	
beleid/regie/adm/overig	€ 1.179	€ 1.284	€ 1.274	€ 1.282	
inzamelen afval	€ 3.253	€ 3.610	€ 4.147	€ 3.943	
opruimen zwerfvuil	€ 896	€ 1.072	€ 1.072	€ 1.098	
verwerken afval	€ 6.041	€ 6.356	€ 6.617	€ 6.437	
exploiteren milieustation	€ 1.568	€ 1.694	€ 1.484	€ 1.754	
innen/heffen	€ 277	€ 326	€ 315	€ 394	
beheren inzamelmiddelen	€ 387	€ 403	€ 394	€ 559	
totaal kosten	€ 13.600	€ 14.744	€ 15.303	€ 15.467	
effect BTW-compensatiefonds	€ 1.848	€ 1.767	€ 1.767	€ 1.753	
totaal te dekken	€ 15.448	€ 16.511	€ 17.070	€ 17.220	
mutteren egalisereserve	€ 83	€ 12	€ 200	€ 85	
mutteren bedrijfsreserve/ reserve herhuisvesting	€ 533	€ 71	€ 136	€ 53	
dekken afvalkosten	€ 16.064	€ 16.570	€ 16.734	€ 17.082	
totaal dekking+ mutteren reserve	€ 15.448	€ 16.511	€ 17.070	€ 17.220	

min = inkomst, plus = kosten

Wat valt op?

Op basis van deze verdeling blijkt dat de hogere kosten van € 1 miljoen in de rekening 2007 ten opzichte van 2006 betrekking hebben op alle activiteiten. Ongeveer € 300.000 komt door hogere afvalverwerkingskosten en € 350.000 komt door hogere inzamelkosten. Verder is in 2007 voor bijna € 200.000 meer aan zwerfvuilkosten aan het product afval toegerekend (verschuiving van algemene dienst naar product afval).

De toename van de inzamelkosten en verwerkingskosten bevat zowel een prijscomponent (inflatiecorrectie) als een hoeveelheidcomponent (meer vuil vanwege meer aansluitingen). Hoeveel precies is bij de afvalstoffendienst wel bekend, maar hierover wordt niet verder aan de raad gerapporteerd.

Verdere toelichting

- Onder beleid/regie/overige vallen de kosten van beleidsontwikkeling, publieksvoorlichting, handhaving, administratie en overige kleinere kosten.
- Onder inzamelen afval vallen de kosten van het personeel en de inzamelvoertuigen, deels inclusief transport naar de verwerker. En verder de doorbelasting van de zwerfvuilkosten van het team Beheer Openbare Ruimte.
- Onder verwerken afval valt het verwerken van restafval, gft-afval en het afval van de milieustations. Ook de opbrengst van het papier, glas, textiel en oud ijzer is in deze post opgenomen.
- Exploiteren milieustations: dit betreft het beheer en onderhoud van de milieustations voor particulieren en de personele bezetting van de milieustations. De kosten voor verwerking vallen hier niet onder.
- Innen/heffen: dit betreft de kosten die het team Belastingen maakt.
- Beheren inzamelmiddelen: dit betreft de aanschaf (of kapitaallasten) en onderhoud van de minicontainers en ondergrondse en bovengrondse verzamelcontainers voor restafval, glas, e.d.

5.2.2 Afvalinzameling eigen inwoners, verdeeld naar kosten/opbrengstensoort

Op basis van de bestaande verdeling op kosten/opbrengstensoort heeft de rekenkamercommissie het volgende overzicht samengesteld.

verdeling naar kosten/opbrengstensoort					
bedragen x € 1.000	Rek06	Rek07	Begr07	Begr08	
interne verrekening afval	€ 1.175	€ 1.255	€ 1.192	€ 1.411	
verrekening andere sector of afdeling	€ 1.407	€ 1.596	€ 1.568	€ 1.674	
verrekening overhead	€ 657	€ 649	€ 714	€ 708	
aanschaf duurzame goederen	€ 68	€ 133	€ 90	€ 90	
kosten overige goederen & diensten	€ 6.859	€ 7.147	€ 7.228	€ 7.367	
inzet uren personeel + doorbel leiding/algemeen	€ 2.584	€ 3.074	€ 3.423	€ 3.208	
inzet uren tractie en tractie rechtstreeks	€ 802	€ 917	€ 1.027	€ 969	
opbrengst overig	€ 350-	€ 417-	€ 340-	€ 356-	
kapitaallasten	€ 398	€ 390	€ 401	€ 396	
totaal kosten	€ 13.600	€ 14.744	€ 15.303	€ 15.467	
effect BTW-compensatiefonds	€ 1.848	€ 1.767	€ 1.767	€ 1.753	
totaal te dekken	€ 15.448	€ 16.511	€ 17.070	€ 17.220	
afvalst.heffing/reinigingsrecht	€ 14.527-	€ 14.960-	€ 15.023-	€ 15.299-	
opbrengst voor dienstverlening	€ 24-	€ 41-	€ -	€ -	
inkomsten milieustation/grofvuil	€ 1.162-	€ 1.209-	€ 1.321-	€ 1.426-	
bijdrage andere gemeente	€ 351-	€ 360-	€ 390-	€ 357-	
totaal dekking	€ 16.064-	€ 16.570-	€ 16.734-	€ 17.082-	
mutaties reserve	€ 616	€ 59	€ 336-	€ 138-	
totaal dekking + mutaties reserve	€ 15.448-	€ 16.511-	€ 17.070-	€ 17.220-	

Wat valt op?

- Circa 8% van de kosten bestaat uit "interne verrekening afval". Dit betreft de doorbelasting van het product 'bedrijfsmatige activiteiten' aan het product 'inzameling eigen inwoners'. Het gaat hier onder andere om de inzameling van verzamelcontainers door de containerdienst, inzameling van glas, inzameling en verwerking van kca, het transport van afzetcontainers van het milieustation en het gebruik van locaties voor groencompostering, ROS en KCA.
- Verrekening van andere sector of afdeling: het grootste deel betreft de doorberekening van de kosten voor opruimen zwerfvuil. In 2007 wordt bijna € 200.000 extra aan afval doorberekend.
- Inzet uren personeel. De kosten voor personeel en overhead worden op basis van uren x tarief doorberekend. Hierin is een substantiële stijging te zien ten opzichte van 2006. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de gewijzigde methodiek van doorberekening.
- Kosten overige goederen & diensten: dit betreft alle externe inkopen. Van advies tot afvalverwerking. Afvalverwerking maakt hiervan de grootste kostenpost uit.
- De drie belangrijkste inkomstenbronnen zijn: de afvalstoffenheffing (het leeuwendeel), de inkomsten aan de poort van het milieustation de bijdrage van (buur)gemeenten in verband met het gebruik van het milieustation.

Verdere toelichting

- Aanschaf duurzame goederen: dit betreft aanschaf van goederen (zoals minicontainers) die langer meegaan dan één jaar, maar waarop niet wordt afgeschreven.

- Inzet tractie: dit betreft de kosten voor de voertuigen. Kleine voertuigen worden rechtstreeks doorbelast; grote voertuigen worden doorbelast op basis van uren x tarief. De kostentoeename tussen 2006 en 2007 heeft voor een deel te maken met een aanpassing in de systematiek van kostentoekening binnen de afvalstoffendienst.

Toelichting op de post mutaties reserve

- De mutaties reserve in de rekening 2006 bestaat uit € 533.000 voordelig resultaat van 2006 plus € 83.000 nagekomen inkomsten afvalstoffenheffing uit eerdere jaren.
- De mutaties reserve in de rekening 2007 heeft betrekking op de terugbetaling van € 12.000 van afvalstoffenheffing uit eerdere jaren, verrekend met een storting in de reserves van € 71.000.
- Volgens bovenstaande cijfers is in 2007 een exploitatietekort geraamd van € 336.000. Hiervan heeft €200.000 betrekking op de kosten voor het openhouden van het milieustation in Rosmalen. Het andere deel (€ 136.000) wordt vooral veroorzaakt door een stelselwijziging in het doorbelasten van de bedrijfskosten. Dit bedrag wordt onttrokken uit de uit de bedrijfsreserve.
- Volgens bovenstaande cijfers is in 2008 een exploitatietekort van € 138.000 geraamd en daarmee een onttrekking uit de afvalreserves (waarvan € 85.000 uit de egaliseringsreserve om het aanvullende budget voor aanpak illegale stort te dekken).

5.2.3 Afvalinzameling eigen inwoners, verdeeld naar afvalstroom

In de volgende tabel zijn de kosten en opbrengsten verdeeld per afvalstroom. Dit is met een paar aanpassingen nagenoeg direct gebaseerd op de indeling die de afvalstoffendienst zelf hanteert. De opbrengsten voor textiel, oud ijzer en oud papier zijn hierbij als negatieve kosten opgenomen, zodat aansluiting wordt behouden met de vorige overzichten.

kosten/opbrengsten verdeeld naar afvalsoort					
bedragen x € 1.000	Rek06	Rek07	Begr07	Begr08	
gft	€ 1.675	€ 1.852	€ 2.002	€ 1.609	
restafval	€ 6.519	€ 6.953	€ 7.186	€ 7.292	
grof	€ 233	€ 261	€ 342	€ 320	
papier	€ 224	€ 238	€ 224	€ 224	
papier&glas	€ 528	€ 564	€ 659	€ 676	
glas	€ 112	€ 91	€ 122	€ 114	
kca/WEB	€ 269	€ 344	€ 357	€ 309	
textiel	€ 26	€ 28	€ 25	€ 26	
oudijzer	€ 75	€ 117	€ 60	€ 80	
milieustation	€ 2.228	€ 2.378	€ 2.284	€ 2.554	
zwerfvuil	€ 896	€ 1.075	€ 1.072	€ 1.098	
(overig)	€ 1.464	€ 1.611	€ 1.589	€ 1.826	
totaal kosten	€ 13.600	€ 14.744	€ 15.303	€ 15.467	
effect BTW-compensatiefonds	€ 1.848	€ 1.767	€ 1.767	€ 1.753	
totaal te dekken	€ 15.448	€ 16.511	€ 17.070	€ 17.220	
bijdr huisvuil (particulieren)	€ 14.182	€ 14.625	€ 14.663	€ 14.932	
bijdr bedrijfsafval (zakenpanden)	€ 354	€ 343	€ 360	€ 367	
bijdr grofvuil aan huis	€ 152	€ 166	€ 165	€ 150	
opbr poorttarief milieustation	€ 1.024	€ 1.075	€ 1.156	€ 1.276	
bijdr buurgemeenten milieustation	€ 351	€ 360	€ 390	€ 357	
totaal dekking	€ 16.064	€ 16.570	€ 16.734	€ 17.082	
reserve	€ 616	€ 59	€ 336	€ 138	
totaal dekking + reservemutaties	€ 15.448	€ 16.511	€ 17.070	€ 17.220	

Verklaring: Kca = klein chemisch afval, WEB = wit- en bruingoed

Binnen de administratie van de afvalstoffendienst worden alle kosten die niet met een afvalstroom te maken hebben onder de categorie restafval geboekt. In dit overzicht is geprobeerd deze posten er uit te lichten en onder (overig) te zetten.

Met dit overzicht wordt duidelijk dat de afvalcategorie restafval verreweg de duurste is. Dit betreft zowel de inzameling als de verwerking.

5.3 Bedrijfsmatige afvalactiviteiten

Het tweede hoofdproduct van de afvalstoffendienst is het product "Bedrijfsmatige afvalactiviteiten". Het gaat hier niet alleen om de dienstverlening aan bedrijven, maar voor een belangrijk deel ook om dienstverlening aan andere gemeenten en om dienstverlening aan de gemeente 's-Hertogenbosch zelf. Net als bij het product inzameling eigen inwoners heeft de rekenkamercommissie het product "Bedrijfsmatige activiteiten" opnieuw gerangschikt. In de volgende tabel is aangegeven welke onderdelen dit bevat.

Vervolgens wordt in de paragrafen daarna de kosten en opbrengsten van het product Bedrijfsmatige activiteiten weer op drie manier manieren ingedeeld:

- op activiteit (paragraaf 4.2.1)
- op kostensoort (paragraaf 4.2.2)
- op afvalstroom (paragraaf 4.2.3)

Activiteit	onderdelen	
exploitatie afvalstations	- overlaadstation - bedrijfsmilieustation - groencompostering - ROS & bewerkingshal - kca-depot	Een deel van deze kosten wordt doorberekend aan het hoofdproduct "Afvalinzameling Eigen inwoners"
inzamelen bedrijfsafval	- containerdienst - glaszameling - afvoeren vuil afzetcontainers (incl. ROS) -	Een deel van deze kosten wordt doorberekend aan het hoofdproduct "Afvalinzameling Eigen inwoners"
inzamelen voor andere gemeenten	- Oisterwijk, Heusden, Haaren, Vught - oud papier Heusden/Waalwijk/Loon op Zand	Kosten worden doorbelast aan de betreffende gemeenten (vanaf 2009 ook aan Maasdonk)
overige diensten reiniging	- gladheidbestrijding - plaagdierbestrijding - kolkenreiniging	Kosten worden doorbelast aan de producten van Den Bosch of aan derden.

Verklaring: Kca = klein chemisch afval, WEB = wit- en bruingoed, ROS = Regionaal Overslag Station

5.3.1 Kosten bedrijfsmatige activiteiten, verdeeld naar activiteit

In de volgende tabel is een globale verdeling van de kosten gemaakt naar activiteit. Deze verdeling is niet in de administratie van de afvalstoffendienst gehanteerd, maar de rekenkamercommissie heeft deze verdeling zelf gemaakt. Daarbij moet in gedachte worden gehouden dat sommige kostenposten bijvoorbeeld naar de activiteit 'exploiteren afvalstations' zijn toegewezen, maar dat deze ook aan de activiteit 'inzamelen afval' of 'verwerken afval' hadden kunnen worden toegewezen. Dit is overigens consequent over de verschillende jaargangen toegepast, zodat vergelijking tussen de jaren goed mogelijk is.

Verdeling naar activiteit				
bedragen x € 1.000	Rek06	Begr07	Rek07	
exploiteren afvalstations	€ 1.988	€ 1.666	€ 1.881	
inzamelen afval	€ 4.025	€ 4.289	€ 4.843	
verwerken afval	€ 1.666	€ 1.784	€ 1.499	
beheren inzamelmiddelen	€ 333	€ 181	€ 298	
beleid/regie/overig	€ 75	€ 9	€ 111	
bestrijden gladheid	€ 8	€ 21	€ 7	
bestrijden plaagdieren	€ 10	€ 13	€ 6	
reinigen kolken	€ 154	€ 176	€ 165	
inzamelen/afvoeren afval	€ 318	€ 428	€ 395	
totaal kosten	€ 8.577	€ 8.567	€ 9.206	
afdragen aan algemene middelen	€ 545	€ 394	€ 394	
totaal te dekken	€ 9.122	€ 8.962	€ 9.600	
dekken bedrijfsm activiteiten	€ 9.599	€ 9.069	€ 10.645	
overschot (na winstafracht)	€ 477	€ 108	€ 1.045	

Onder exploiteren afvalstations vallen de kosten voor de exploitatie van het overlaadstation, het bedrijfsmilieustation, de groencompostering, het Regionaal Overslag Station (ROS), de bewerkingshal en het kca-depot. De opbrengst van oud papier en oud ijzer is in bovenstaande tabel als negatieve kosten onder de categorie verwerken afval opgenomen.

Opmerkingen en analyse

- Per saldo is het rekeningresultaat in 2007 bijna € 1 miljoen gunstiger dan begroot.
- De werkelijke kosten vallen in 2007 bijna € 700.000 hoger uit dan de begroting. Tegelijkertijd is er sprake van hogere opbrengsten van bijna € 1,6 miljoen.
- Ten opzichte van 2006 zijn de kosten in 2007 met 7% gestegen; de opbrengsten zijn met 11% nog een stuk hoger.
- De afdracht aan de algemene middelen is in 2007 verlaagd met € 150.000 ten opzichte van 2006.

5.3.2 Kosten bedrijfsmatige activiteiten, verdeeld naar kosten/opbrengstesoort

In de volgende tabel zijn de rekeningcijfers van 2006 en 2007 weergegeven. In 2007 was sprake van een positief resultaat van ruim € 1 miljoen, terwijl een positief resultaat van € 108.000 was begroot. In 2006 was eveneens sprake van een positief resultaat (bijna € 500.000). Daarbij komt nog bij dat jaarlijks een bedrag als winstafracht aan de algemene middelen wordt afgedragen (in 2007 was dat bijna € 400.000).

Verdeling naar kosten/opbrengstensoort			
bedragen x € 1.000	Rek06	Begr07	Rek07
interne verrekening	€ 246	€ 280	€ 380
doorbelasting kp huisvesting	€ 25	€ 25	€ 25
inzet uren tractie of rechtstreeks	€ 1.286	€ 1.529	€ 1.515
inzet uren personeel	€ 2.348	€ 3.444	€ 3.430
kapitaallasten	€ 337	€ 552	€ 367
kosten overige goederen & diensten	€ 3.010	€ 2.696	€ 3.333
doorbelasting leiding, acquisitie & algemeen	€ 1.103	€ 191	€ 406
doorbelasting van andere afdeling/sector	€ 227	€ -	€ 47
opbrengst overig	€ 5-	€ 151-	€ 298-
totaal kosten	€ 8.577	€ 8.567	€ 9.206
afdracht aan algemene middelen	€ 545	€ 394	€ 394
totaal te dekken	€ 9.122	€ 8.962	€ 9.600
opbrengst voor dienstverlening	€ 8.320	€ 7.876	€ 9.223
opbrengst interne verrekening	€ 1.279	€ 1.193	€ 1.422
totaal dekking	€ 9.599	€ 9.069	€ 10.645
overschot (na winstafracht)	€ 477	€ 108	€ 1.045

Opmerkingen en analyse

- De meeropbrengst in 2007 ten opzichte van de begroting bestaat voor ruim € 200.000 uit interne verrekeningen (vooral met het product afvalinzameling eigen inwoners) en voor bijna € 400.000 aan extra inkomsten van derden
- De lagere kosten in de rekening 2007 ten opzichte van de begroting worden veroorzaakt door lagere kosten overige goederen & diensten (vooral verwerkingskosten) en hogere opbrengst overig (voornamelijk opbrengsten papier, glas & oud ijzer). Daarnaast zijn door uitstel van investeringen de kapitaallasten lager geweest.
- De apparaatskosten waren in 2007 hoger dan begroot. Dit betreft vooral de hogere doorbelasting van overhead (leiding, acquisitie & algemene kosten).
- Op het onderdeel van de doorbelasting van de apparaatslasten heeft overigens tussen 2006 en 2007 een systeemwijziging plaatsgevonden. Vandaar de grote verschillen op de posten inzet tractie, inzet personeel en doorbelasting overhead (leiding, acquisitie en overig).
- Voor de verschillen op de totalen: zie ook de opmerkingen onder de tabel in paragraaf 5.3.1.

5.3.3 Kosten bedrijfsmatige activiteiten, verdeeld naar bestaande administratie

In de volgende tabel wordt aangegeven hoe de kosten en opbrengsten in de bestaande administratie van de afvalstoffendienst zijn opgenomen. Per onderdeel zijn het saldo van de kosten (plus) en de baten (min) opgenomen.

Uit de cijfers blijkt dat in de begroting 2007 min of meer sprake is van een neutraal saldo, uitgezonderd de posten "Heusden" (€ 25.000 nadelig geraamd saldo) en "ROS" (€ 20.000 voordelig geraamd saldo).

In de cijfers van de rekening 2007 (en ook van 2006) is echter sprake van veel grotere verschillen. Met name op de onderdelen kca-depot, groencompostering en containerdienst is sprake van substantiële positieve resultaten.

Verdeling saldo bestaande administratie			
(plus = positief saldo, min = negatief saldo)			
bedragen x € 1.000	Rek06	Begr07	Rek07
kca-depot	€ 191	€ 102	€ 335
bewerkingshal	€ 12-	€ -	€ 12-
ROS	€ 26-	€ 17	€ 24-
glasinzameling	€ 5	€ 2	€ 19
groencompostering	€ 49-	€ 22-	€ 116
bedrijfsmilieustation	€ 19-	€ 19-	€ 30
afzetcontainers incl ROS	€ 6	€ 19	€ 34
oudpapier Heusden, Waalwijk & LoZ	€ 14	€ 4	€ 35
vught	€ -	€ -	€ 15-
oisterwijk	€ 4	€ 5	€ 3
heusden	€ 7	€ 25-	€ 3
haaren	€ -	€ -	€ 1
containerdienst	€ 354	€ 21	€ 502
kolken	€ 21-	€ 1-	€ 5-
gladheid	€ 1-	€ 0	€ 0-
plaaqdier	€ 3	€ 0-	€ 8
overlaad	€ 21	€ 6	€ 15
totaal resultaat (na winstafracht)	€ 477	€ 108	€ 1.045

5.4 Kosten bedrijfsvoering (hulpkostenplaatsen)

De kosten van de bedrijfsvoering (personeel, voertuigen, overhead en aanverwante zaken) zijn in de administratie in een viertal hulpkostenplaatsen verdeeld:

- Huisvesting
- Algemene kosten
- Acquisitie/bedrijfsvoering/leiding
- Wagenparkbeheer (wordt verhuurbedrijf genoemd)

De werkwijze is dat de kosten eerst op een centrale plek (de hulpkostenplaats) worden verzameld en vervolgens via een verdeelsleutel worden doorbelast aan de eindproducten.

Voor de doorbelasting van de kosten van de hulpkostenplaatsen worden de volgende rekensleutels gehanteerd:

Wijze van dekking/ doorbelasting aan eindproducten (situatie vanaf 2007)	
Algemene kosten	- Via opslag op uurtarief <ul style="list-style-type: none"> o personeel € 4,00 o uitzendkrachten € 5,00 o voertuigen: circa 15% <ul style="list-style-type: none"> - 15% opslag op alle overige kosten - 2% opslag op alle verwerkingskosten
Huisvesting	- Circa 90% naar eindproducten afval - Overige 10% naar kca-depot en wagenparkbeheer
Acquisitie/bedrijfsbureau/leiding	- Acquisitie: 1,2% van de bedrijfsmatige omzet

	- Leiding: via opslag op uurtarief personeel en uitzendkrachten <ul style="list-style-type: none"> o Personeel € 3,00 o Uitzendkrachten € 4,52
Wagenparkbeheer (verhuurbedrijf)	- Via uurtarieven per voertuig (grote voertuigen) - Via vaste, directe doorbelasting (kleine voertuigen)

Bovenstaande methode van doorbelasting van de kosten van de hulpkostenplaatsen naar de eindproducten, geeft soms een voordelig en soms een nadelig saldo. De afgelopen jaren was het gebruikelijk om dit saldo samen met het saldo van de bedrijfsmatige activiteiten te storten in de reserve huisvesting om deze op het benodigde niveau te krijgen. Doorbelasting van hulpkostenplaatsen heeft overigens altijd een zeker arbitrair karakter. De wijze van doorbelasting die in 's-Hertogenbosch wordt gehanteerd is echter logisch opgebouwd.

In de volgende tabel wordt aangegeven wat het saldo in de begroting en de rekening is.

Saldo's hulpkostenplaatsen	Rek06	Rek07	Begr07	Begr08
bedragen x € 1.000				
plus = voordelig saldo, min = nadelig saldo				
saldo kostenplaats huisvesting	€ -	€ -	€ -	€ -
saldo kostenplaats algemene kosten	€ 171-	€ 448	€ 89	€ 98-
saldo acquisitie/bedrijfsbureau/leiding	€ -	€ 155	€ 9-	€ 25
saldo kostenplaats wagenparkbeheer	€ 258	€ 55	€ 13	€ 100-
totaal	€ 87	€ 658	€ 93	€ 173-

Wat valt op?

In de Rekening 2007 is sprake van een fors voordelig saldo op de bedrijfsvoering van € 658.000. Dit is vooral gerealiseerd op een voordeel op de algemene kosten (onder andere gunstige afrekening in verband met ziekte en vervanging).

6 Reservepositie

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de beschikbare reserves en voorzieningen voor het product afval. De reserves behoren tot het eigen vermogen. Het is aan de raad om de onttrekking te autoriseren. Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen.

Reserves en voorziening afvalstoffendienst 2007					
bedragen x € 1.000					
reserves	stand per 01-01-2007	toevoegingen 2007	onttrekkingen 2007	stand per 31-12-2007	
Egalisatiereserve afvalstoffenheffing	€ 760		€ 12	€ 748	(1)
Bedrijfsreserve afvalstoffendienst	€ 407	€ -	€ 118	€ 289	(2)
Reserves herhuisvesting afvaldienst en KCA-depot	€ 4.435	€ 1.773	€ -	€ 6.208	(3)
Totaal reserves	€ 5.602	€ 1.773	€ 130	€ 7.246	
voorzieningen					
Voorziening vuilstort Meerendonk	€ 5.204	€ 301	€ 1.796	€ 3.708	
Voorziening onderhoud gebouwen afvalstoffendienst	€ -	€ 23	€ -	€ 23	(4)
Totaal voorzieningen	€ 5.204	€ 324	€ 1.796	€ 3.731	
Totaal reserves en voorzieningen	€ 10.806	€ 2.097	€ 1.926	€ 10.977	

(1) De egalisatiereserve staat geheel vrij ter beschikking van de raad. De reserve wordt nu ingezet om de meerkosten voor de illegale stort geleidelijk te laten verlopen.

(2) dit is de bedrijfsreserve, bedoeld om tegenvallers in de bedrijfsvoering mee op te vangen.

in verband met de screening reserves is € 118.000 van deze reserve overgeheveld naar de algemene reserve.

(3) deze reserves zijn ingesteld ter dekking van de kosten van de nieuwbouw.

(4) deze voorziening is in 2007 ontstaan met opheffing onderhoudsfondsen door Ingenieursbureau.

De gemeente heeft geen actuele nota waarin de spelregels voor reserves en voorzieningen zijn vastgelegd. Er is een nota Normering bedrijfsrisicoreserves uit 2001 en verder heeft eind 2006 een screening van de reserves plaatsgevonden. De kaders die de raad 2001 heeft vastgesteld met betrekking tot de afvalreserves zijn:

- De egalisatiereserve afvalstoffenheffing dient om de mee- en tegenvallers van het product Afvalinzameling eigen inwoners mee te verrekenen.
- de bedrijfsreserve afvalstoffendienst mag maximaal 10% van de omzet bedragen en een minimum van 5% is gewenst.
- In verband met de nieuwbouwplannen is destijds de reserve nieuwbouwplannen ingesteld. Later is dat verdeeld over een reserve herhuisvesting afvaldienst en herhuisvesting kca-depot.

In hoeverre de afvalstoffendienst vrij kan beschikken over de bedrijfsreserve afvalstoffendienst is formeel niet geregeld. In praktijk is de afgelopen jaren betreffende het resultaat als volgt gehandeld:

- Het resultaat op het product "Afvalinzameling eigen inwoners" is toegevoegd of onttrokken aan de egalisatiereserve.
- Het resultaat op het product "Bedrijfsmatige inzameling" is toegevoegd aan de reserves herhuisvesting
- Het resultaat op de Bedrijfsvoering (hulpkostenplaatsen) is toegevoegd of onttrokken aan de bedrijfsreserve.

Opgemerkt wordt dat het resultaat van het product "Afvalinzameling eigen inwoners" wordt bepaald door autonome ontwikkelingen, zoals de toename/afname van vuil en de toename/afname van verwerkingstarieven.

Voorzieningen

De voorziening vuilstort Meerendonk is ingesteld in verband met de eeuwigdurende nazorg van de stortplaats. Hiervoor moet een bedrag aan de Provincie Noord-Brabant worden afgedragen. Een deel is al afgedragen en komende periode zal de "eindafrekening" plaatsvinden.

De voorziening onderhoud gebouwen is bedoeld om meerjarige schommelingen in de onderhoudskosten op te vangen. Het ligt voor de hand dat bij de nieuwbouw een nieuwe onderbouwing van de voorziening wordt opgesteld.

7 Kapitaalinvesteringen

Er is een gedetailleerde lijst van kapitaalinvesteringen beschikbaar. In de programmabegroting 2009 is op pagina 111 op hoofdlijnen aangegeven welke investeringsbudgetten meerjarig zijn geraamd.

Geplande investeringen afval (uit programmabegroting 2009)				
bedragen x € 1.000	2009	2010	2011	2012
inzamelmiddelen	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100
routine investeringen afvalstoffendienst	€ 926	€ 926	€ 926	€ 926
vervanging ondergrondse containers			€ 195	€ 195
totaal	€ 1.026	€ 1.026	€ 1.221	€ 1.221

Er is dus sprake van een vast jaarlijks investeringsbudget.

Daarnaast is er nog de investering in de nieuwe huisvesting van € 33,2 miljoen (zie hoofdstuk 4).

In hoeverre de investeringsbudgetten daadwerkelijk nodig zijn of gebruikt worden, is in dit onderzoek niet verder nagegaan. In algemene zin komt het meer voor dat investeringen niet volgens planning worden gerealiseerd. Er ontstaat dan in dat jaar een financieel voordeel.

8 Inzicht in planning, sturing, beheersing en toezicht

Dit hoofdstuk gaat in op de beantwoording van de laatste drie onderzoeksvragen:

- Hoe wordt over de resultaten van de afvalexploitatie gerapporteerd?
- Welke rapportagemomenten, overlegmomenten en sturingsmogelijkheden zijn er voor de raad?
- Is er sprake van (tussentijdse) evaluatie, zowel financieel als inhoudelijk?

In hoofdstuk 3 is het normenkader voor dit onderzoek gepresenteerd. De reeks plannen, sturen, beheersen en toezicht houden staat daarin – in onderlinge samenhang- centraal. deze paragraaf wordt nader ingegaan op de bestaande beleidskaders (paragraaf 8.1), de beschikbare informatie binnen de ambtelijke organisatie (paragraaf 8.2) en de informatie richting college en gemeenteraad (paragraaf 8.3) en vervolgens wordt dit op basis van het normenkader beoordeeld.

8.1 Inhoudelijk beleidskader

Afvalstoffenplan 2005 – 2008

Het afvalstoffenplan 2005 – 2008 geeft het strategische beleidskader voor de planperiode. In 2005 heeft de gemeenteraad dit plan vastgesteld. De afvalstoffendienst heeft gepland om in 2009 een nieuw beleidsplan te ontwikkelen.

In het afvalstoffenplan wordt ingegaan op de hoogte van de afvalstoffenheffing in vergelijking met andere gemeenten in 2003 en 2004. Verder worden op hoofdlijnen de ontwikkelingen met betrekking tot de financiën geschetst. In het plan zijn verder geen aanvullende financiële kaders met betrekking tot de toekomstige begrotingen en resultaatbestemmingen weergegeven. Het afvalstoffenplan wordt niet actief gebruikt in de verantwoording over de uitvoering van het beleid.

Op basis van het afvalstoffenplan zijn de afgelopen jaren nieuwe onderdelen uitgewerkt, zoals de tarifiering op de milieustations. Daarnaast heeft de raad op onderdelen ook nieuwe beleidskaders gesteld. Dit betreft onder andere het beleidskader over illegale stort en de wijziging van de GFT-inzameling. Zie ook paragraaf 4.2

8.2 Beschikbare informatie binnen afvalstoffendienst en binnen Stadsbedrijven

Financiële overzichten

Tijdens het onderzoek is steeds gebleken dat relevante informatie voorhanden is en dat die informatie ook snel kan worden opgeleverd. Er is wel specifieke kennis van financiën nodig om de administratie en de overzichten goed te kunnen begrijpen. Vooral de detaillering en de interne verrekeningen maken het begrip voor niet-financiële medewerkers lastig.

Voor het maken van de begroting, tussentijdse overzichten en de rekening is een bedrijfseconomisch adviseur aangesteld. Deze adviseur is goed op de hoogte van de financiële stand van zaken en kent ook de ontwikkelingen op het gebied van afval in het algemeen. Hij bewaakt ook de financiële voortgang en hij adviseert en ondersteunt betreffende budgethouders en leidinggevenden. Hierover vindt regelmatig (ten minste wekelijks) overleg met betrokkenen plaats.

Managementrapportages

Eens per trimester wordt een A4-overzicht gemaakt van de financiële stand van zaken ten opzichte van de begroting. Hierbij wordt een korte toelichting geschreven. De informatie uit de managementrapportages is bedoeld voor de leiding van de afvalstoffendienst en de sector Stadsbedrijven. De informatie wordt verder niet ter informatie aan het college gebracht.

In de managementrapportage wordt alleen gerapporteerd over de financiële cijfers. Er wordt niet gerapporteerd over de ingezamelde hoeveelheden afval ten opzichte van de begrote tonnages, terwijl afvalverwerking juist de grootste kostenpost vormt waarop bewaking en sturing relevant is.

Bedrijfsplan en ondernemingsplan

De afvalstoffendienst stelt jaarlijks een plan op, waarin wordt aangegeven welke specifieke activiteiten voor dat jaar zijn gepland. Het bedrijfsplan 2008 is onderdeel van het sectorplan Stadsbedrijven en vormt daarmee een relevant managementinstrument. Verder heeft de afvalstoffendienst begin deze eeuw het ondernemingsplan 2002 – 2006 opgesteld. In dit ondernemingsplan is ook aangegeven hoe omgegaan moet worden met de kostenbeheersing, kostentoerekening en de reserves.

Opgemerkt moet worden dat het bedrijfsplan en het ondernemingsplan in principe bedoeld zijn als intern document en als zodanig niet het door de raad vastgestelde (beleids)kader vormen.

Benchmark

De afvalstoffendienst doet al jaren mee aan de NVRD-benchmark voor afvalbedrijven. Door te vergelijken met andere inzamelaars probeert de dienst continu inzicht te houden in de werkwijze om zo verbeteringen te kunnen realiseren. In de benchmark 2006 scoort de afvalstoffendienst goed ten opzichte van soortgelijke gemeentelijke of publiekgedomineerde afvaldiensten in dezelfde stedelijkheidsklasse. Op basis van de benchmark zit 's-Hertogenbosch qua milieuprestatie en financiële prestatie in de kopgroep en is de dienst voor de operationele prestaties een sterke middenmoter.

8.3 Informatie richting college en gemeenteraad

Binnen de ambtelijke organisatie zijn de sectoren integraal verantwoordelijk voor de advisering en de uitvoering van het beleid en de bijbehorende budgetbeheersing. Het product afval wordt gezien als een gesloten huishouding. De voor- en nadelen als gevolg van de eigen bedrijfsvoering worden automatisch met de bedrijfsreserve en de reserve herhuisvesting verrekend. Financiële voor- en nadelen als gevolg van autonome ontwikkelingen op het huishoudelijk afval worden verrekend met de egalisatiereserve afvalstoffenheffing. De toets hierop vindt op sectorniveau plaats. Het concern vervult alleen een marginale toetsende rol. Het product afval wordt, net als het onderwerp parkeren, gezien als een gesloten huishouding. Consequentie hiervan is dat budgetten en overschotten van het product afval buiten de integrale beleidsafweging van de raad blijven.

De planning & controlcyclus is bedoeld om de raad van informatie te voorzien over ontwikkelingen in de uitvoering van het beleid. In de begroting wordt het plan en de raming gepresenteerd en in het jaarverslag en de jaarrekening wordt verslag gedaan van de resultaten. Daarnaast zijn er in 's-Hertogenbosch nog twee andere momenten om nieuwe of gewijzigde ontwikkelingen te melden. Dat zijn de Voorjaarsnota en de raadsinformatiebrief derde kwartaal. Daarbuiten komt het ook in andere gevallen voor dat informatie of voorstellen aan het college en de raad worden gestuurd. Hieronder wordt aangegeven welke informatie in de reguliere p&c stukken aan de raad wordt verstrekt.

Voorjaarsnota

In de Voorjaarsnota is geen informatie over afval aangetroffen. Bij de Voorjaarsnota 2009 is wel vanuit de raad de discussie gevoerd over de stijging van de afvalstoffenheffing op basis van het raadsbesluit over het tegengaan van illegale stort.

De afgelopen jaren wordt in de Voorjaarsnota steeds verwezen naar de kaders uit het gemeentelijke Afvalstoffenplan. Dit is in de Voorjaarsnota's 2007 en 2008 als volgt verwoord: *"Bij de bepaling van het afvalstoffentarief wordt rekening gehouden met een lastenontwikkeling op basis van ons inhoudelijke beleid, zoals dat is verwoord in het meest recente afvalstoffenplan."*

In het Afvalstoffenplan zijn de financiële kaders echter niet nader uitgewerkt.

Raadsinformatiebrief derde kwartaal

Aan het eind van het jaar stuurt het college de raad een raadsinformatiebrief met de informatie over de managementrapportage op basis van de eerste drie kwartalen. Hiermee geeft het college een prognose van het rekeningresultaat. Het gaat daarbij om een rapportage op hoofdlijnen, waarbij alleen bedragen boven de € 25.000 worden opgenomen.

De afgelopen jaren is er in de betreffende raadsinformatiebrieven geen melding gemaakt van de te verwachten resultaten van de producten afval, terwijl de afgelopen jaren steeds sprake is geweest van substantiële voordelige financiële resultaten die het vermelden waard waren. Zo is in 2006 en 2007 respectievelijk een positief resultaat van € 900.000 en € 2 miljoen behaald ten opzichte van de vastgestelde begroting. Ook in de raadsinformatiebrief over de managementrapportage van het derde kwartaal 2008 is niets opgenomen over het verwachte voordelige resultaat op het product afval, terwijl in de managementrapportage van de dienst aangegeven is dat ook in 2008 sprake zal zijn van een substantieel financieel voordeel ten opzichte van de begroting. De afvalstoffendienst verwacht namelijk over 2008 in totaal een voordeel van ruim meer dan € 1 miljoen te behalen ten opzichte van de vastgestelde begroting.

Programmajaarverslag /Jaarrekening

In de jaarrekening van de gemeente wordt van alle werkzaamheden en producten op hoofdlijnen verantwoording afgelegd. Over afval is alleen het volgende opgenomen:

Jaarrekening 2007 *Op pagina 15 staat: "Het voordeel bij de afvalstoffendienst ad € 1,7 miljoen is grotendeels gegeneerd door de bedrijfsmatige activiteiten. Het betreft vooral de hogere papieropbrengst als gevolg van een hoger papierprijs per ton, een hoger aanbod groencompostering en een voordeel op het kca-depot als gevolg van samenwerking met de Midwaste partners. Het voordeel, waar voor een deel met de huisvesting al rekening is gehouden, is gestort in de reserves herhuisvesting en nieuwbouw kca-depot."*

In een tabel in de bijlage is aangegeven wat de onttrekkingen en stortingen in de reserves zijn. Zie hiervoor ook hoofdstuk 6.

Jaarrekening 2006 *Op pagina 15 staat: "Het voordeel als gevolg van lagere loon- en verwerkingskosten bij de afvalstoffendienst (€ 1 miljoen) is gestort in de reserve herhuisvesting afvalstoffendienst"*

In de paragraaf lokale heffingen is aangegeven dat de opbrengst afvalstoffenheffing € 484.000 minder bedroeg dan geraamd, *hoofdzakelijk veroorzaakt doordat onvoldoende rekening was gehouden met leegstand.*

Raming afvalstromen en verwerkingskosten

De verwerkingskosten worden geraamd op basis van de ervaringsgegevens van het afgelopen jaar wat betreft de verwachte aantallen tonnages, rekening houdend met stadsuitbreidingen. De verwerkingstarieven worden intern geraamd op basis van de bestaande contracten en de opgave van de verwerkers. In de onderbouwing van de kostenraming wordt aan het college en de raad niet duidelijk aangegeven welke aannames (zoals aantallen tonnages en percentage voor toename hoeveelheid vuil) aan deze berekening ten grondslag liggen. Bij het tarievenvoorstel 2008 (raadsvergadering 18 december 2007) is weliswaar een cijfertabel toegevoegd met "hoeveelheidsconsequenties 2008", maar deze tabel geeft zonder nadere toelichting geen duidelijkheid.

Raming opbrengst afvalstoffenheffing

Bij het tarievenvoorstel wordt aangegeven welke aantallen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens worden geraamd. Hierbij wordt vergeleken met de begroting van het afgelopen jaar. In de toelichting wordt aangegeven dat met de geraamde aantallen rekening is gehouden met de werkelijke aantallen. Deze aantallen worden verder niet vermeld.

8.4 Beoordeling op basis van normenkader

Geconstateerd wordt dat de informatievoorziening naar de raad over de normale ontwikkelingen op het gebied van afval binnen de reguliere planning & control cyclus erg beperkt is. Er worden ook geen tussentijdse rapportages aan de raad verstrekt ook al zijn er financieel grote afwijkingen (in positieve zin) te melden.

Richting de gemeenteraad wordt een zeer beperkte toelichting op de cijfers van de begroting en de rekening gegeven. Daarbij ontbreekt bijvoorbeeld een verwijzing naar de al enkele jaren gerealiseerde voordelige resultaten en wordt niet duidelijk gemaakt of de bedragen in de nieuwe begroting realistisch zijn (en niet te hoog geraamd). Verder worden in de begroting de onttrekking en de storting in de afvalreserves niet duidelijk aangegeven. De informatie hierover is alleen in een cijfermatige bijlage te vinden en een inhoudelijke toelichting hierop ontbreekt, terwijl er in verband met de jaarlijkse grote overschotten en de nieuwbouw alle aanleiding toe is om dit nader te onderbouwen.

Door de beperkte informatie richting raad is de mogelijkheid om te controleren en bij te sturen alleen goed mogelijk als aanvullende informatie wordt opgevraagd. Gebleken is dat de organisatie wel in staat is – op verzoek- aanvullende informatie te leveren, zoals ook bij de discussie over de aanpak illegale stort is gebeurd.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

Heeft de raad voldoende inzicht in de afvalkosten om te kunnen controleren en sturen?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de bevindingen beoordeeld op basis van de reeks plannen, beheersen, sturen en toezicht houden in hun onderlinge samenhang.

1. Afvalstoffendienst heeft intern alle gegevens beschikbaar en beheerst de kosten

De afvalstoffendienst heeft er vol op gestuurd om de nieuwe huisvesting uit de bestaande budgetten te kunnen dekken. Voor de nieuwe huisvesting was een reserve van € 6,5 miljoen nodig. Door de jaarlijkse overschotten op de Bedrijfsmatige inzameling in de reserves nieuwe huisvesting te storten, is dit bedrag inmiddels met het verwachte rekeningresultaat 2008 ruim bij elkaar gespaard.

2. Normale afvaltarieven, goede prestaties

De afvaltarieven in 's-Hertogenbosch zijn normaal in vergelijking met andere en soortgelijke gemeenten. Het tarief is marginaal hoger dan gemiddeld. Volgens de NVRD-benchmark uit 2006 scoort de afvalstoffendienst bovengemiddeld tot 'in de kopgroep' in de kosten en milieuprestaties en operationele dienstverlening ten opzichte van afvalstoffendiensten in andere gemeenten of samenwerkingsverbanden met vergelijkbare stedelijke dichtheid.

3. Informatievoorziening aan raad beperkt en positie in de praktijk onduidelijk

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat de raad niet het integrale inzicht heeft in de kostenontwikkeling van het product afval om te kunnen controleren en sturen. De informatie die de raad krijgt in de reguliere stukken (begroting, Voorjaarsnota, rekening en raadsinformatiebrief) is hiervoor te beperkt en bovendien te weinig integraal opgezet. Zo wordt voor de raad niet duidelijk gemaakt hoe de afvalbegroting als geheel is onderbouwd. Verder wordt in de jaarrekening alleen een algemene verklaring gegeven voor het gerealiseerde positieve resultaat, wordt over de (grote) ontwikkelingen van de afvalkosten niet in tussenrapportages aan de raad gerapporteerd en worden de begrote en gerealiseerde stortingen in de reserves niet inhoudelijk toegelicht. Dit terwijl het wel om forse en relevante bedragen en afwijkingen gaat.

Dit kan te maken hebben met de gedachte dat de raad minder sturingsbehoefte nodig zou hebben vanwege het feit dat het product afval als een gesloten huishouding wordt gezien. Daarbij vloeien financiële voordelen terug naar het product en moeten nadelen binnen het product worden opgevangen. Wellicht heeft dit ook te maken met de hybride verankering van de afvalstoffendienst binnen de gemeentelijke organisatie in 's-Hertogenbosch. De Rekenkamercommissie heeft ervaren dat de positie van het afvalstoffenbedrijf in de praktijk niet duidelijk is. Informeel wordt de dienst door sommigen meer als een apart en verzelfstandigd bedrijf gezien, ondanks het feit dat de afvalstoffendienst formeel (nog) integraal onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie.

Voor zover de afvalstoffendienst echter al als een apart en verzelfstandigd bedrijf zou mogen worden gezien, dan zou voor het bestuur een alternatief voorhanden moeten zijn om te voldoen aan de gestelde

norm van *plannen, beheersen, sturen en toezicht houden*. Bij een verzelfstandigd afvalbedrijf in een overheidsgedomineerde vennootschap is een dergelijk alternatief bijvoorbeeld wel voorhanden. Bij zo'n vennootschap is het namelijk gebruikelijk dat een aparte begroting en jaarrekening wordt opgesteld. En er vindt sturing en toezicht plaats op het beleid en de bedrijfsvoering via de (van gemeentewege aangestelde) commissarissen en de aandeelhouder(s). In de huidige constructie in 's-Hertogenbosch ontbreekt een dergelijk alternatief. Immers hiervoor zijn het college en de raad verantwoordelijk.

4. Begrotingen zijn erg voorzichtig

Al jaren is sprake van grote overschotten bij de jaarrekening. Het is dan ook de vraag of de begroting daarom niet té ruim is en of bij de kostenraming voor nieuw beleid (zoals bij illegale stort) nieuwe beleidsvoorstellen niet te veel van de meest ongunstige scenario's wordt uitgegaan, waardoor te veel budget wordt gevraagd. Gezien de jaarlijkse overschotten is duidelijk dat er niet sprake is van een raming op het scherpst van de snede. Dit betekent dat tegenvallers gemakkelijk op te vangen zijn en dat de overschotten in de rekening benut konden worden om de reserves voor de nieuwe huisvesting te voeden.

5. Onderlinge verbanden voor raad onvoldoende zichtbaar

De informatie over de afvalkosten wordt niet integraal aan de raad gepresenteerd. De raad heeft daardoor geen overzicht en kan de financiële consequenties van voorstellen en besluiten (zoals bij de voorstellen over de maatregelen illegale stort) dus niet doorgronden. In de begrotingen is nauwelijks informatie opgenomen. In de tarievenvoorstellen is wel een cijfermatige bijlage toegevoegd, maar deze is zonder inhoudelijke toelichting voor de raad niet duidelijk. In de jaarrekening worden de verschillen slechts beperkt toegelicht. En het ontbreekt aan een relevante toelichting op de bestemming van het saldo (storting in de reserves). De raad heeft door dit alles te weinig inzicht om de te kunnen beoordelen en sturen.

6. Geen integrale afweging in raad

Afval wordt als vanzelfsprekend beschouwd als een gesloten huishouding. De gekozen methodiek om overschotten automatisch in de reserves te storten beperkt de raad in het maken van een integrale afweging tussen beleidsvelden. Voor zover dit gaat om huishoudelijk afval is dit logisch omdat dit een op een is gekoppeld aan de afvalstoffenheffing en het tarief niet meer dan 100% kostendekkend mag zijn. Voor het bestemmen van het saldo van het onderdeel bedrijfsmatige activiteiten is een integrale afweging echter wel te maken.

9.2 Aanbevelingen

In dit rapport wordt inzicht gegeven in de bestaande kosten en opbrengsten die in 's-Hertogenbosch met het product afval zijn gemoeid. Ook is aangegeven hoe de informatievoorziening daarover wordt vormgegeven. De rekenkamercommissie concludeert dat het met de bestaande informatievoorziening aan de gemeenteraad onvoldoende mogelijk is om te kunnen sturen en controleren. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

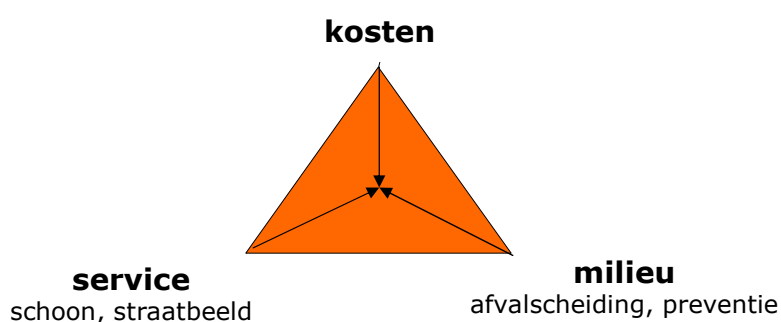
1. Verbeter de informatievoorziening aan het gemeentebestuur

Verbeter de informatievoorziening naar het gemeentebestuur, zodat het college en de gemeenteraad periodiek die informatie ontvangen die nodig is om te kunnen sturen en controleren. Gezien de grootte van de bedragen gaat het zowel om cijfers als om een toelichtende analyse van beleidsrelevante onderdelen kosten, milieu en service.

Dit betreft onder andere:

- Informatie over de kosten (onderbouwd op basis van hoeveelheden x tarief en analyse van verschillen in begrote en werkelijke cijfers over de jaren heen)
- Informatie over de opbrengsten (onderbouwd op basis van aantallen huishoudens en aantal bezoekers milieustraat)
- Informatie over het bereikte milieuresultaat (scheidingspercentage, hoeveelheid ingezameld per categorie)
- Informatie over de geleverde diensten het geleverde serviceniveau (kwalitatief).

De afvaldriehoek wordt vaak gebruikt als hulpmiddel om het afvalbeleid en de afvalkoers weer te geven. Prestaties kunnen op de hoofdindicatoren kosten (€ per inwoner) en milieu (% afvalscheiding) worden weergegeven en met andere gemeenten worden vergeleken (zie ook benchmark Senternovem).



2. *Initieer een discussie over een sluitend systeem van sturing en toezicht*

Zorg er voor dat er vanuit het bestuur een sluitend systeem van sturing en toezicht komt (onverlet de vorige aanbeveling om de informatievoorziening aan het gemeentebestuur te verbeteren). Dit om te voorkomen dat (zoals in de huidige hybride situatie) blijvend op twee gedachten wordt gehinkt: formeel onderdeel van de gemeentelijke organisatie, maar in praktijk op afstand van de in de gemeente gebruikelijke plannings- en verantwoordingscyclus zonder een andere vorm van sturing en toezicht.

Bereid hiervoor een discussie voor in de gemeenteraad over hoe een dergelijk systeem van sturing en toezicht er moet komen uit te zien. Zolang de afvalstoffendienst integraal onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie ziet de rekenkamercommissie daarvoor de volgende twee richtingen:

- Sturing en verantwoording vindt plaats conform de werkwijze die ook voor andere gemeentelijke afdelingen en beleidsvelden geldt.
- De raad stelt voor het product afval een gewijzigde set spelregels vast om de sturing en het toezicht te waarborgen.

In beide gevallen zal aandacht moeten worden geschonken aan de volgende aspecten:

- De voortgangsinformatie aan de raad (en het college) over afwijkingen van beleid en budgetontwikkeling.
- De analyse van de ontwikkelingen van de begrote en werkelijke cijfers over de jaren heen.
- Het scherper ramen van de kosten en opbrengsten in de afvalbegroting om daarmee te voorkomen dat er ieder jaar sprake is van een groot financieel overschot.
- Een transparante onderbouwing van de kosten en opbrengsten op basis van hoeveelheid vuil per categorie en aantal betalende aansluitingen.
- De afweging om winsten (en dus ook verliezen) van de bedrijfsmatige inzameling (zoals nu gebruikelijk) als vanzelfsprekend binnen het product afval te laten dan wel om dit te zien als onderdeel van de integrale financiële afweging binnen de gemeente.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter

Drs. I.W.L.A. Caminada

Dr. M.J.G.J.A. Boogers

Mw. J.M.J.M. van Rosmalen

Dr. ir. G.B.C. Backus

W.A.M. Vugs

Mr. H.G.J.M. Beckers

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

m.m.v. ir. J.W. van Dalen, Cyclus Management

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie

Bijlage 1: gegevensbronnen

- Programmabegrotingen en jaarrekeningen van 2006 – 2009
- Managementrapportages afvalstoffendienst
- Raadsinformatiebrief nav managementrapportage 3^e kwartaal 2008
- Excelbestanden begroting en rekening inzameling eigen inwoners 2006, 2007 en 2008
- Excelbestanden begroting en rekening bedrijfsmatige activiteiten 2006, 2007 en 2008
- Excelbestanden begroting en rekening hulpkostenplaatsen
- Benchmark afvalscheiding Senternovem 2007
- Gemeentelijk Afvalstoffenplan 2005 – 2008
- Individuele Prestaties NVRD Benchmark Afvalinzameling peiljaar 2006
- Raadsvoorstel tarieven afvalstoffenheffing en reinigingsrecht 2008
- Raadsvoorstel tariefvoorstellen 2006, 2007 en 2008
- Raadsvoorstel krediet herhuisvesting afvalstoffendienst
- Bedrijfsplan 2008 afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch
- Ondernemingsplan 2002 – 2006 afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch

Bijlage 2: overzicht afvaltarieven 2008

Overzicht afvaltarieven 2008						
gemeente	gemiddeld tarief per huishouden	tarief meerpersoons huishouden	tarief éénpersoons huishouden	dekkings%	tarief-systeem	
gemeenten met eigen inzameldienst en tarief per huishoudgrootte						
s-Hertogenbosch	€ 256	€ 274	€ 218	100%	huishoudgrootte	
Groningen	€ 317	€ 332	€ 297	100%	huishoudgrootte	
Assen	€ 237	€ 258	€ 187	100%	huishoudgrootte	
Doetinchem	€ 273	€ 292	€ 218	100%	huishoudgrootte	
Veenendaal	€ 295	€ 315	€ 236	100%	huishoudgrootte	
Alkmaar	€ 207	€ 236	€ 150	100%	huishoudgrootte	
Amstelveen	€ 192	€ 204	€ 178	100%	huishoudgrootte	
Amsterdam	€ 286	€ 311	€ 233	87%	huishoudgrootte	
Den Helder	€ 194	€ 325	€ 224	100%	huishoudgrootte	
Gorinchem	€ 227	€ 242	€ 194	100%	huishoudgrootte	
Leiden	€ 145	€ 173	€ 92	46%	huishoudgrootte	
Leiderdorp	€ 276	€ 299	€ 214	100%	huishoudgrootte	
Maassluis	€ 326	€ 339	€ 291	100%	huishoudgrootte	
Sliedrecht	€ 214	€ 239	€ 148	100%	huishoudgrootte	
Zoetermeer	€ 264	€ 275	€ 236	92%	huishoudgrootte	
Breda	€ 312	€ 328	€ 275	100%	huishoudgrootte	
gemiddeld	€ 251	€ 278	€ 212			
enkele andere grote gemeenten						
Leeuwarden	€ 263	€ 276	€ 241	100%	huishoudgrootte	
Emmen	€ 266	€ 275	€ 241	100%	huishoudgrootte	
Enschede	€ 298	€ 309	€ 275	100%	huishoudgrootte	
Zwolle	€ 238	€ 255	€ 204	100%	huishoudgrootte	
Apeldoorn	€ 236	€ 263	€ 181	98%	diftar: volume-frequentie	
Arnhem	€ 161	€ 178	€ 132	58%	huishoudgrootte	
Nijmegen	€ 76	€ 92	€ 61	40%	diftar: dure zak	
Amersfoort	€ 255	€ 276	€ 208	100%	huishoudgrootte	
Utrecht	€ 261	€ 261	€ 261	100%	vast tarief	
Haarlem	€ 234	€ 278	€ 167	100%	huishoudgrootte	
Zaanstad	€ 257	€ 257	€ 257	100%	vast tarief	
Rotterdam	€ 248	€ 248	€ 248	100%	vast tarief	
Eindhoven	€ 245	€ 285	€ 176	99%	huishoudgrootte	
Helmond	€ 222	€ 222	€ 222	99%	volume	
Tilburg	€ 245	€ 245	€ 245	100%	vast tarief	
Waalwijk	€ 195	€ 217	€ 136	100%	diftar: gewicht-frequentie	
Maastricht	€ 251	€ 272	€ 232	100%	diftar: dure zak	
Roermond	€ 234	€ 234	€ 234	100%	vast tarief	
Almere	€ 324	€ 324	€ 324	100%	vast tarief	
Lelystad	€ 262	€ 274	€ 232	92%	huishoudgrootte	
gemiddeld	€ 239	€ 252	€ 214			
gemiddelde Nederland	€ 249	€ 265	€ 214	97%		

Bron: Afvalstoffenheffingen 2008, Senternovem

Bijlage 3: reactie college van burgemeester en wethouders

Aan de rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch
Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 27 januari 2009

Ref. : P. de Leeuw
Tel. : 073-6155180
Fax : 073-6155538
E-mail : p.deleeuw
@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : onderzoek Afvalkosten gemeente 's-Hertogenbosch

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapportage “ Afvalkosten gemeente 's-Hertogenbosch”. U hebt een grondige analyse gemaakt van de exploitatie van de afdeling Afvalstoffendienst. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om aan te geven of er naar onze mening in het rapport sprake is van feitelijke onjuistheden. Daarbij hebben we gekeken naar de gepresenteerde cijfers maar ook naar door u getrokken conclusies. Op basis van uw rapport komt u tot aanbevelingen aan de raad. Zodra u het definitieve rapport hebt aangeboden aan de raad, zullen wij in de richting van de raad reageren op die aanbevelingen.

Vooraf willen wij aangeven, dat er een onderscheid is tussen enerzijds de taak en de wijze waarop de taak wordt uitoefend. De taak is het verzamelen en laten verwerken van huisvuil in de gemeente 's-Hertogenbosch. Het is aan de raad om daarvoor de kaders vast te stellen. Deze liggen vast in het door de raad vastgestelde Gemeentelijke afvalstoffenplan 2004-2008. Wij werken aan een plan voor de periode vanaf 2009. Dit is overigens geen plan van de afvalstoffendienst (blz 28). Wij brengen dit plan uit vanuit de visie over hoe in onze gemeente omgegaan moet worden met de wettelijke taak, uitgaande van het bestaande beleid en rekening houdend met het door de raad vastgestelde milieubeleid. In 2008 heeft de raad op deelgebieden nieuwe kaders vastgesteld zoals de inzameling van gf-t afval en de aanpak van de illegale stort. Vervolgens is het aan ons college om die taak uit te voeren en verantwoording af te leggen aan de raad over het behalen van de beoogde doelen. De uitvoering van de taak gebeurt in onze gemeente in eigen beheer. Zij geschiedt op een bedrijfsmatige wijze met in acht name van de door de raad bepaalde kaders door de afdeling Afvalstoffendienst. Deze afdeling is daarmee niet anders dan andere afdelingen binnen onze gemeente. Wij begroten en verantwoorden niet aan de raad op het niveau van afdelingen of sectoren maar op het niveau van taken. Dit laat onverlet dat wij aan de raad een transparant inzicht moeten verstrekken over de kosten- en batenopbouw met betrekking tot de taak. En mitsdien van de samenstelling en hoogte van de afvalstoffenheffing. Zo de raad van oordeel is dat dat inzicht onvoldoende is zal in overleg met de raad moeten worden bekeken waar bijstelling nodig is. Uw analyse wekt evenwel de indruk dat de raad geïnformeerd zou moeten worden op het detailniveau waar

uw rapportage van uit gaat. Naar onze mening gaat dat echter voorbij aan de rolverdeling tussen raad en college en de sturing en verantwoording van de raad op hoofdlijnen.

In uw rapportage wekt u de indruk dat er, als het om de reserves gaat, geen door de raad vastgestelde kaders zijn. Dit bestrijden wij. De raad heeft vastgesteld hoe omgegaan moet worden met de reserves in de Nota Normering bedrijfsrisicoreserves 2001. U stelt overigens op blz. 25 dat deze nota "verouderd" zou zijn. Echter nergens wordt deze constatering onderbouwd. Een besluit geldt tot het herroepen wordt. Louter door het verloop van jaren is een besluit niet verouderd. Net zoals u met de zinsnede op bladzijde 29 dat "aan het begin van deze eeuw" het ondernemingsplan 2002-2006 is opgesteld, de indruk wekt dat we al veel verder zijn dan 2009.

In de nota normering is de hoogte van de bedrijfsreserve vastgelegd. Het maximum is bepaald op 10% van de omzet. Gaat de reserve daarboven dan vloeit het meerdere terug naar de algemene dienst. Wel is in 2001 met het oog op de nieuwbouw tijdelijk het maximum verhoogd. Later is door de raad er mee ingestemd hiervoor een afzonderlijke reserve aan te houden (herhuisvesting en kca-depot).

Voor de bepaling van de hoogte van de afvalstoffenheffing heeft de raad besloten om uit te gaan van 100% dekking. Als achteraf blijkt dat voor de inzameling minder is uitgegeven dan bij de bepaling van de tarieven was voorzien, vloeit het meerdere terug naar de egaliseringsreserve. Deze reserve mag alleen worden gebruikt om de kosten van het ophalen van het huisvuil voor de Bossche burger te drukken. De bepaling van de hoogte van de afvalstoffenheffing wordt jaarlijks in de begroting expliciet en onderbouwd ter vaststelling aangeboden. Wij betitelen dit niet als "afspraken" zoals u op bladzijde 25 stelt maar als door de raad bepaalde kaders.

Op blz 32 onderaan en blz 33 bovenaan maakt u onzes inziens een onjuiste vergelijking. De afvalstoffendienst is, zoals hiervoor gezegd, een normaal onderdeel van onze organisatie en geen buiten de organisatie geplaatst zelfstandige privaatrechtelijke organisatie zoals een vennootschap. De ambtelijke sturing gebeurt direct door het management. En zoals u zelf in uw rapportage aangeeft beschikt het management daartoe over alle benodigde informatie. U wekt de indruk dat net als voor vennootschappen ook voor de afvalstoffendienst een begroting of jaarrekening zou moeten worden opgesteld. Uiteraard maakt de afvalstoffendienst een begroting zoals elke gemeentelijke afdeling dat doet. Maar zoals al eerder aangegeven gaat het dan niet om een begroting of jaarrekening op het verantwoordingsniveau van de raad. Immers daar wordt verantwoord op taakniveau. Maar ook bij een door de gemeente gedomineerde vennootschap is op grond van de wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen raad en college (artikel 160 Gemeentewet) de begroting of rekening van de vennootschap geen raadsaangelegenheid maar een collegebevoegdheid. En waar de afdeling afvalstoffendienst een onderdeel is van de gemeentelijke organisatie vindt de sturing en verantwoording ook plaats zoals dat voor alle gemeentelijke organisatieonderdelen geldt. In die zin zijn wij van oordeel dat de tekst op bladzijde 34 onder 2 eerste bullit onjuist is. U koppelt afdelingen en beleidsvelden. Dit zijn echter twee totaal verschillende grootheden. Sturing en verantwoording door/aan de raad vindt plaats op het beleidsveld. Verantwoording over de bedrijfsvoering van de afdeling Afvalstoffendienst vindt plaats aan ons college.

Uit uw conclusie op blz. 32 onder 2 dat de informatievoorziening aan de raad beperkt en positie in de praktijk onduidelijk is koppelt u de aanbeveling dat de informatievoorziening aan ons college moet worden verbeterd. Wij zijn van oordeel dat wij over voldoende informatie en instrumentarium beschikken om te sturen en te controleren.

In uw rapportage komt u tot de opvatting dat er met het oog op de vaststelling van de hoogte van de afvalstoffenheffing erg voorzichtig wordt begroot. Wij kunnen niet ontkennen dat de laatste jaren sprake is geweest van voordelige resultaten die ten tijde van het opmaken van de begroting niet waren voorzien. Dit wordt echter in belangrijke mate bepaald door de markt van enerzijds het afvalaanbod en anderzijds de

verwerking. Die fluctuaties kunnen zich in korte periodes voordoen. Dit noopt tot voorzichtigheid. Een goed voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de prijs voor papier /glas /oud ijzer die nu door de kredietcrisis behoorlijk is ingezakt; het zelfde geldt voor de fluctuaties in brandstofprijzen. De reguliere bedrijfsvoering is, zoals ook uit uw analyse blijkt, goed op orde. De risico's zitten in de bijzondere afvalstromen.

Zoals aangegeven wachten wij voor onze politiek-bestuurlijke reactie op de aanbevelingen in uw rapport het definitieve rapport af. Uiteraard zullen wij u informeren over die reactie.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
Namens deze,
De secretaris,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg

Bijlage 4: nawoord Rekenkamercommissie

Wij hebben kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek 'afvalkosten gemeente 's-Hertogenbosch'.

Het college noemt onze analyse 'grondig' en heeft in het rapport geen fouten of feitelijke onjuistheden aangetroffen. Wel meldt het college dat het rapport – naar zijn mening - op sommige punten een bepaalde "indruk" wekt.

Zo schrijft het college dat wij een onjuiste vergelijking maken tussen een afdeling van de gemeentelijke organisatie en "een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie zoals een vennootschap". Dit onderscheid is ons bekend en wij maken deze vergelijking dan ook niet. Onze boodschap in het rapport is, dat de afdeling afvalstoffendienst voor wat betreft aansturing, controle en informatiestromen richting college en raad lijkt te functioneren 'als ware het een bedrijf'. Dat is naar onze overtuiging een van de verklaringen voor de aangetroffen situatie.

De passage in de collegereactie over "het verschil tussen de taak en de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd" is naar onze mening wat ver gezocht en bovendien niet strijdig met de inhoud van het rapport. Wij kunnen de rolverdeling tussen organisatie, college en raad alleen maar bevestigen.

Wij zijn niet uit op rapportages op detailniveau richting gemeenteraad, zoals het college schrijft. Wél is het onze aanbeveling om de rapportage over de afvalstoffendienst minder marginaal te doen, ook richting college. In de rapportages voor het college was erg weinig informatie opgenomen over de afwijkingen op het beleidsveld afval, terwijl het om aanzienlijke bedragen gaat. Deze wetenschap kan ook bij de besluitvorming in de raad over bijvoorbeeld de tarieven essentieel zijn

In de rapportage is feitelijk vermeld wat de afspraken uit de Nota Normering bedrijfsrisicoreserves uit 2001 zijn. Hiermee bedoelen wij hetzelfde als de betiteling van het college van "door de raad bepaalde kaders". Wij hebben in deze onze woordkeuze in het rapport aangepast.

Het college merkt op dat de Rekenkamercommissie niet heeft onderbouwd waarom zij de 'Nota Reserves' verouderd noemt. Het is juist dat de nota uit 2001 nog steeds het vigerende kader is. Het woord 'verouderd' was tussen haakjes toegevoegd omdat de nota dateert van vóór 2002. Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking is getreden en in 2002 zijn met het Besluit Begroting en Verantwoording de gemeentelijke boekhoudregels vrij ingrijpend gewijzigd. Op basis hiervan is het raadzaam de nota reserves te actualiseren. In zijn Rapport van Bevindingen 2005 adviseerde de accountant van de gemeente 's-Hertogenbosch overigens al om dit te doen.

Het college geeft aan dat er onderscheid is tussen het beleidsveld afval en de afvalstoffendienst. De Rekenkamercommissie is het daarmee eens. In het rapport is het onderscheid ook gemaakt, alleen hebben wij in de tekst bewust de verbinding gelegd tussen het beleidsveld afval en de uitvoerende dienst. Van vermenging van beide grootheden is in het rapport echter geen sprake.

Naar aanleiding van de collegereactie hebben wij onze woordkeuze in enkele zinnen aangepast. Voor het overige geeft de inhoud van de collegereactie de Rekenkamercommissie geen aanleiding het rapport bij te stellen.