Evaluatie stichting Afvalfonds

Inleiding

Het ministerie van I&M (voorheen VROM) heeft Stichting Afvalfonds meerjarig een subsidie toegekend. Stichting Afvalfonds legt verantwoording af over de subsidie met een financiële en inhoudelijke verantwoording over de bestedingen die zijn gedaan. Omdat de subsidieperiode wordt afgesloten en het Afvalfonds ook wordt opgeheven is met de diverse stakeholders gesproken en is dit evaluatieverslag opgesteld.

De stakeholders waarmee gesproken is zijn vertegenwoordigers van;

- Stichting Afvalfonds
- Stichting SVF (het verpakkende bedrijfsleven)
- De VNG
- Het ministerie van I&M

Algemeen/ontstaansgeschiedenis

Met ingang van 1 januari 2006 is het Besluit verpakkingen in werking getreden. Op 27 februari 2007 is, om invulling te geven aan dit Besluit een raamovereenkomst gesloten voor de jaren 2008 t/m 2012 tussen het verpakkende bedrijfsleven, de VNG en het ministerie van VROM (nu I&M). Op 29 september is er een addendum op deze raamovereenkomst gekomen.

Op 21 april 2009 is, met instemming van het ministerie van VROM, Stichting Afvalfonds opgericht door de VNG en SVF. De oprichting van de stichting is de uitkomst van een Algemene Maatregel Van Bestuur (AMVB) op basis van de Europese richtlijn en de afvalstoffenwet. In de periode tussen de ingangsdatum van de raamovereenkomst en de oprichting van Stichting Afvalfonds zijn er door het ministerie diverse verplichtingen aangegaan en betalingen gedaan. Deze verplichtingen zijn overgeheveld naar stichting Afvalfonds zodra de stichting was opgericht. Deze verplichtingen zijn inzichtelijk gemaakt in een afzonderlijke bijlage bij de jaarrekening over boekjaar 2009.

De stichting heeft een bestuur en een begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie zijn het ministerie van VROM, de VNG en het bedrijfsleven vertegenwoordigd. Het doel van de begeleidingscommissie is het nader invulling geven aan de in de raamovereenkomst gemaakte afspraken bijvoorbeeld:

- Nadere interpretatie van de regels rond de transportvergoeding voor glas
- Advisering over subsidieaanvragen die zijn ingediend bij stichting Afvalfonds

Het bestuur van de stichting bestaat uit twee vertegenwoordigers vanuit de VNG, twee vertegenwoordigers vanuit SVF en een onafhankelijke voorzitter. Voor besluiten zijn conform de statuten 4 van de 5 stemmen benodigd. Bij de oprichting van de stichting is er veel aandacht geweest voor het opzetten en uitvoeren van diverse controles. Immers het Afvalfonds en ook haar methodiek waren nieuw van aard. Het was van belang dat de vergoedingen die uitbetaald zouden worden ook rechtmatig waren. Er is gekozen voor een verantwoording door gemeenten via Wastetool. De juistheid en rechtmatigheid van de verantwoording door gemeenten is gewaarborgd door middel van een controletoren waarbij de opgaven van gemeenten werden door Nedvang gecontroleerd voordat er voorschotten werden uitgekeerd, aan het einde van ieder jaar 20% van de gemeenten zijn geselecteerd om een accountantscontrole te laten uitvoeren op de opgaven met als doel het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitbetaalde vergoedingen op basis van het

controleprotocol, een jaarlijkse rapportage door Nedvang over resultaten van deze controle en een analyse om de impact van de geconstateerde afwijkingen op de totale inzameling in te schatten en te bepalen. De accountant van Stichting Afvalfonds heeft als sluitstuk de uitgevoerde analyses beoordeeld en waar nodig review uitgevoerd op de verrichte werkzaamheden. De controles waren van groot belang omdat de uitkomsten een uitspraak deden over de rechtmatigheid van de in het boekjaar verantwoorde bestedingen door de stichting. Omdat voor het afronden van de jaarrekening gewacht moest worden op de verantwoording van de gemeenten inclusief de uitkomsten uit de accountantscontrole laat het proces tot vaststellen van de jaarrekeningen langer op zich laten wachten.
Naast de accountantscontrole bij gemeenten zijn er ook bij het Agentschap NL, stichting Nederland Schoon en stichting Nedvang. accountantscontroles uitgevoerd om ook de rechtmatigheid van de bestedingen door deze partijen vast te stellen.

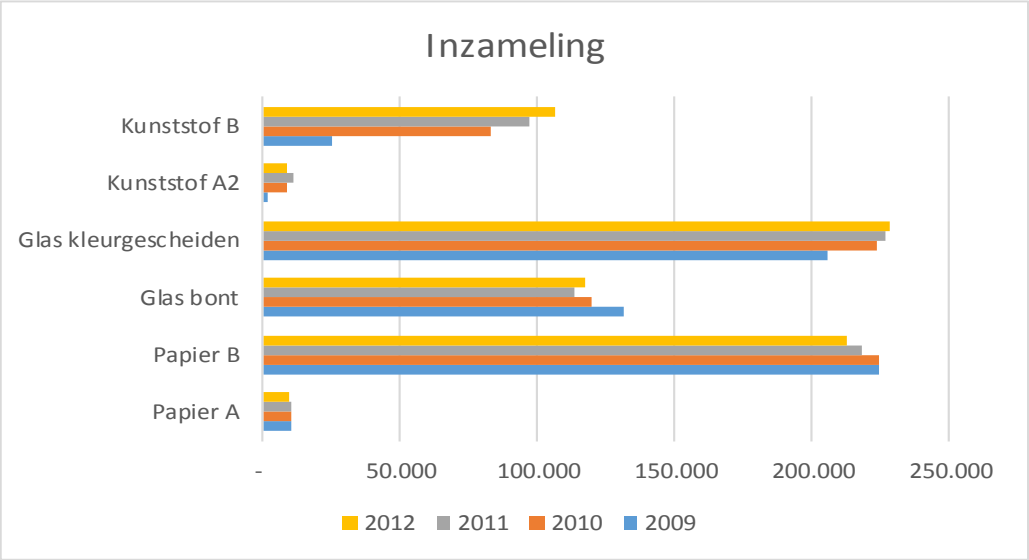
In het kader van de evaluatie is gesproken met vertegenwoordigers van SVF, de VNG, het ministerie van I&M (voorheen VROM) en het bestuur van de stichting afvalfonds. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat partijen aan het begin van de periode zoekende waren in rol- en taakverdeling en ook in het maken van afspraken tussen partijen. Er waren diverse discussies over zowel grote als kleinere onderwerpen zoals de besteding van de middelen en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Wanneer de verschillende partijen terugkijken over de periode dan is er toch wel een grote tevredenheid over wat er in die periode met elkaar is bereikt en opgezet. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor de volgende Raamovereenkomst.

Resultaten

Stichting Afvalfonds heeft jaarlijks via haar jaarrekening verslag gedaan over de ingezamelde kilogrammen, daarnaast is er door stichting Afvalfonds jaarlijks door de monitoringsrapportage verantwoording afgelegd.

In onderstaand schema en grafiek zijn de ingezamelde tonnen weergegeven:

	2009	2010	2011	2012
Papier A	10.423	10.304	10.037	9.558
Papier B	224.554	224.199	218.350	212.307
Glas bont	131.084	119.452	112.967	117.117
Glas kleurgescheiden	205.328	223.272	226.963	228.603
Kunststof A2	1.877	9.005	10.701	8.477
Kunststof B	25.427	82.948	96.833	105.950



Bovenstaand overzicht laat zien dat met name de inzameling van kunststof sterk gestegen is in de periode 2009-2012.

De inzamelingsdoelstellingen hebben betrekking op het percentage van de op de markt gebrachte verpakkingen dat wordt ingezameld. In onderstaande tabel zijn de doelstellingen opgenomen en vergeleken met de realisatie conform de monitoringsrapportage 2012. Tevens zijn de EU-doelstellingen opgenomen om het inzicht te vergroten.

Materiaal	**Doelstelling**	**Realisatie conform monitoringsrapportage 2012**	**EU doelstelling (bron: Rijksoverheid.nl)**
Glas	90%	71%	60%
Papier & karton	75%	89%	60%
Kunststof	42%	48%	22,5%
Metaal	85%	91%	50%
Hout	25%	29%	15%
Totaaldoelstelling alle materialen	**70%**	**69%**	**55-80%**

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de doelstellingen niet geheel zijn behaald. Wanneer we de realisatie afzetten tegen de EU-doelstellingen dan zien we echter dat er wel aan alle doelstellingen wordt voldaan. De conclusie is daarom dat de hogere doestellingen die partijen zijn overeengekomen niet geheel zijn behaald maar dat er wel wordt voldaan aan de EU voorschriften.

Bij de evaluatie is met de diverse partijen gesproken over het niet behalen van de doelstellingen. Hiervoor is een aantal oorzaken genoemd waaronder;

- een achteraf minder betrouwbaar uitgangspunt voor glas op het moment van het maken van de afspraken. Op het moment van het maken van afspraken en het vastleggen van de doelstellingen werd uitgegaan van een hoger percentage hergebruik voor glas dan daadwerkelijk het geval was.
- de inzameling van kunststof verpakkingsmateriaal is langzamer op gang gekomen dan waar rekening mee was gehouden bij het bepalen van de doelstellingen. Daarnaast is de stijgende lijn met betrekking tot de inzameling van kunststof in 2011 gestopt omdat partijen terughoudend waren met het doen van nieuwe investeringen in verband met het aflopen van de raamovereenkomst. Op het moment dat de nieuwe raamovereenkomst tot stand is gekomen voor de volgende periode onder regie van Stichting Afvalfonds Verpakkingen zien we deze stijgende lijn weer terugkomen. Wanneer er aan het begin van 2011 reeds duidelijkheid was geweest over de toekomst dan had deze stijgende lijn naar alle waarschijnlijkheid niet onderbroken geweest.

In onderstaand overzicht zijn de baten en lasten van de stichting schematisch weergegeven. De bron van onderstaande cijfers zijn de gecontroleerde jaarrekeningen 2009 tot en met 2014 en de bijlage bij de jaarrekening 2009 met betrekking tot de besteding van de middelen van VROM.

Jaar	**Subsidie**	
Besteding door VROM 2006-2008	€	50.286.967
Overheveling	€	12.876.889
2009	€	166.836.144
2010	€	115.000.000
2011	€	115.000.000
2012	€	89.408.000
2013	€	-
2014	€	-
Niet uitbetaald door VROM	€	25.592.000
Totale subsidie	€	575.000.000
Besteding door VROM 2006-2008	€	50.286.967
2006-2008 (verantwoordelijkheic	€	19.392.000
Besteding 2009-2014	€	452.417.000
Totale besteding	**€**	**522.095.967**
Overschot	€	52.904.033
Niet uitbetaald	€	-25.592.000
Saldo	**€**	**27.312.033**

Bovenstaande baten zijn exclusief de rentebaten ad € 383.000. De rentebaten zullen, conform de subsidiebeschikking, worden aangewend voor de doelstellingen van de stichting. De ontvangen voorschotten van het ministerie zijn lager dan de totaal toegekende subsidie omdat aan het einde van de periode reeds duidelijk was dat het totaal toegekende subsidiebedrag voor de gehele periode niet besteed zou gaan worden. Er is daarom een bedrag van €25,6 miljoen niet uitbetaald. Daarnaast is er een bedrag van € 27,3 miljoen nog niet besteed per eind 2014.

Stichting Afvalfonds legt in haar jaarrekening financiële verantwoording af over de besteding van de toegekende subsidie waarna het ministerie tot een vaststelling zal komen. De basis voor de verantwoording van stichting Afvalfonds zijn de bestedingen in de jaarrekening 2009 tot en met 2014 zoals in bovenstaand overzicht opgenomen. De Auditdienst Rijk heeft in 2013, vooruitlopend op de verantwoording van stichting Afvalfonds, een voorbereidende inventarisatie (pre audit) uitgevoerd. De Auditdienst Rijk geeft een aantal attentiepunten mee naar aanleiding van deze voorbereidende analyse. De Algemene Rekenkamer heeft in december 2011 een rapportage over stichting Afvalfonds geschreven met daarin een aantal conclusies. De belangrijkste opmerking had betrekking op de monitoring welke in de praktijk niet door Stichting Afvalfonds maar door Nedvang werd uitgevoerd. Naar aanleiding van deze opmerking is de regeling op dit punt aangepast waardoor Nedvang formeel de partij is geworden die verantwoording aflegt over de monitoring.

Er is een subsidie toegekend van 575 miljoen euro. Wanneer we kijken naar de bestedingen dan is er 522 miljoen euro besteed. Er is derhalve sprake van een restant ten opzichte van de oorspronkelijke subsidiebedrag van € 52,9 miljoen euro waarvan € 25,6 miljoen euro niet door het ministerie is uitgekeerd. Een belangrijke reden waardoor er minder is besteed dan was geraamd omdat de inzameling van kunststof trager is opgestart, zie ook de gemaakte opmerkingen bij het onderdeel ‘resultaten’. Ook is een aantal kosten door de stichting gemaakt die niet in de initiële ramingen waren opgenomen. Zo heeft de stichting te maken gekregen met een Btw-kostenpost voor de uitvoeringsorganisaties en zijn er diverse subsidies verstrekt.

De bestuurs- en uitvoeringskosten van de stichting, exclusief de uitvoeringskosten bij andere organisaties zoals Nedvang, bedragen €1,4 miljoen. Wanneer deze worden afgezet tegen de totale kosten betreft deze kostenpost 0,3% van de totale bestedingen.

Proces

De raamovereenkomst is per 31-12-2012 afgelopen. De stichting zal naar verwachting in 2016 na het finale akkoord van het ministerie van I&M over de verantwoording worden geliquideerd en heeft daarmee nog meer dan 3 jaar na het aflopen van de raamovereenkomst bestaan. Deze tijd was nodig voor een zorgvuldige en correcte afwikkeling van de periode en de afwikkeling van de aanvragen en het verantwoorden van de financiën. Zo heeft het enige tijd geduurd voordat de verantwoordingen van de gemeenten in Wastetool volledig waren en de bijbehorende controles waren afgerond. Daarnaast was er sprake van diverse verplichtingen en subsidies die afgewikkeld dienden te worden.

Conclusie

Stichting Afvalfonds is in april 2009 opgericht en daarmee op een sinds de ingang van de raamovereenkomst in 2008 rijdende trein gesprongen. Dit was zowel organisatorisch, in verband met de verschillende belangen van de stakeholders, als financieel, in verband met de door het ministerie aangegane verplichtingen, een uitdaging. Terugkijkend heeft het Afvalfonds belangrijke bijdragen geleverd aan het realiseren van de afgesproken doelstellingen én heeft zij bijgedragen aan het professionaliseren van de keten en het maken van afspraken tussen de overheid, gemeenten en verpakkend bedrijfsleven.

De doelstellingen zoals deze zijn opgelegd zijn niet in alle gevallen gehaald, de diverse oorzaken hiervoor zijn in dit evaluatieverslag benoemd. Daar tegenover staat dat de EU-doelstellingen wel zijn gehaald en er aanzienlijk minder is besteed dan de totaal toegekende subsidie.

Stichting Afvalfonds heeft er in de afgelopen periode voor gezorgd dat er een werkend systeem is opgezet voor de inzameling, recycling en vergoeding. Met dit systeem en de wijze van uitvoering geven aan de gemaakte afspraken is de basis gelegd voor de nieuwe raamovereenkomst.