Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Controle recyclingpercentage kunststofverpakkingen 2019



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Controle recyclingpercentage kunststofverpakkingen 2019

Datum 18 mei 2022

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

088 489 00 00
www.ilent.nl
@inspectieLenT

Inhoud

Inhoud—7

Samenvatting—9

Inleiding—10

1 Aanpak controle—12
1.1 Inleiding—12
1.2 Doel en scope controle—12
1.3 Aanpak controle—12
1.4 Toetskader—13

2 Op de markt brengen van kunststofverpakkingen—14
2.1 Inleiding—14
2.2 Bovendrempelige bedrijven—15
2.2.1 Inleiding—15
2.2.2 Controle op de aangiften—15
2.2.3 Freeriders—17
2.3 Onderdrempelige bedrijven—18
2.4 Logistieke hulpmiddelen—18

3 Van de markt halen van kunststofverpakkingen—20
3.1 Inleiding—20
3.2 Controleproces—20
3.3 Processtappen—21
3.3.1 Uitvoering accountantsprotocol gemeentelijke jaaropgave—21
3.3.2 Vermarktingsverificatie—22
3.3.3 Audit sorteerinstallatie—23
3.3.4 Dataverificatie erkend afvalbedrijf—24
3.3.5 Kwaliteitscontroles—25
3.3.6 Administratieve en maatwerk controles—26
3.4 Controle op nascheiders AEB en AVR—27
3.5 Overige punten—27

4 Vaststellen recyclingpercentage—28
4.1 Inleiding—28
4.2 De werking van de Excel-tabel—28
4.2.1 Voorlopige bevindingen op basis van de ILT-versies—29
4.2.2 Definitieve bevindingen totaalbestand—29
4.3 Gevolgen voor vaststellen recyclingpercentage—30

5 Organisatie en borging werkprocessen—31
5.1 Inleiding—31
5.2 Verhouding Afvalfonds Verpakkingen en Nedvang—31
5.3 Afvalfonds Verpakkingen—31
5.4 Nedvang—32
5.5 Risicoanalyse—33
5.6 Bevindingen organisatie en borging werkprocessen—33

6 Conclusies—34

Samenvatting

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat toezicht op het recyclen van verpakkingen. Hiervoor gelden normen, die zijn opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen. Deze recyclenormen gelden voor bedrijven die producten verpakken. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het halen van de normen. De recyclenormen worden in de loop van de jaren hoger. De normen moeten namelijk zorgen voor minder milieudruk door verpakkingen. Ze moeten ook de circulaire economie stimuleren.

De Stichting Afvalfonds Verpakkingen (AV) geeft, namens de verpakkende bedrijven, collectief uitvoering aan de verplichtingen uit het Besluit beheer verpakkingen. Zij doet hier ook verslag over. De ILT beoordeelt of bedrijven het recyclingpercentage hebben gehaald. De ILT kijkt ook of de informatie van AV onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar is. AV moet kunnen aantonen dat de gerapporteerde cijfers aan deze eisen voldoen. Dit proces moet leiden tot een betrouwbaar en juist recyclingpercentage.

Over het jaar 2019 heeft AV in haar monitoringsrapport aangegeven dat 54% van de kunststofverpakkingen is gerecycled. De ILT heeft in de controle vastgesteld dat het wettelijke percentage van 49% is gehaald.

Door fouten in de berekening is een bijstelling in het gerapporteerde percentage nodig. Dit heeft kunnen gebeuren door de beperkte procesbeheersing bij het bepalen van het aantal kilo verpakkingen dat in Nederland in de handel is gebracht (de zogenoemde ‘Op de Markt-zijde’). Ook is de berekening van het recyclingpercentage onvoldoende gecontroleerd. Dat betekent dat de transparantie en de verifieerbaarheid niet optimaal zijn en dat dit negatieve consequenties heeft voor de betrouwbaarheid van de informatie.

Het meetpunt van recycling wordt de komende jaren door nieuwe regelgeving verder in de keten gelegd. Dat zal een realistischer beeld geven van de daadwerkelijke recycling. Maar het betekent ook dat er meer onzekerheid is over de beschikbaarheid en de kwaliteit van deze data. Beheersing van het proces wordt daarom des te belangrijker.

Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (verder: ILT) houdt namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat toezicht op het halen van de recyclingpercentages van gebruikte verpakkingen die zijn opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Deze recyclingpercentages, en het verhogen hiervan in de tijd, moeten bijdragen aan het verminderen van de milieudruk van verpakkingen. In 2019 moet ten minste 49 gewichtsprocent van de kunststofverpakkingen worden gerecycled. De Stichting Afvalfonds Verpakkingen (verder: AV) is als collectieve normadressaat verantwoordelijk voor het halen van de recyclingpercentages en voor de rapportage van de recyclingprestaties.

Dit rapport beschrijft hoe AV komt tot het gerapporteerde recyclingpercentage van kunststofverpakkingsafval over 2019. Dit is door de ILT beoordeeld en staat beschreven in de bevindingen en conclusies. De beoordeling van de ILT is gericht op de vraag of de verstrekte informatie onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar is (zie ook paragraaf 1.4 Toetskader). AV moet kunnen waarborgen dat de gerapporteerde cijfers aan deze eisen voldoen.

Het monitoringsrapport over 2019[1] is door AV op 27 juli 2020 aan de ILT toegezonden. Hierin staan de voorlopige cijfers over 2019. Daarna vroeg de ILT documenten op die het gerapporteerde percentage moeten onderbouwen. Op 22 juli 2021 nam AV de definitieve opgave over 2019 op in het monitoringsrapport over 2020[2]. AV zond deze opgevraagde stukken in eerste instantie niet toe omdat ze niet het risico wil lopen dat deze informatie, via een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur door derden, in de openbaarheid komen. Uiteindelijk ontving de ILT opgevraagde stukken op 2 juli 2021 met de aantekening dat deze waren geanonimiseerd.

AV en Nedvang BV[3] controleren respectievelijk de gegevens van de 'Op de Markt' (ODM) en 'Van de Markt' (VDM) zijde.

Opbouw rapport
Het eerste hoofdstuk van deze rapportage gaat over de aanpak van de controle. Het vervolg van de rapportage is opgebouwd volgens de hoofdonderdelen die leiden tot het recyclingresultaat van de kunststofverpakkingen over 2019. Per onderdeel zijn de belangrijkste werkprocessen beschreven. De ILT heeft gekeken hoe AV daar in de praktijk invulling aan geeft. Ten slotte worden de bevindingen benoemd die uit de controle naar voren kwamen. Deze geven voor dat onderdeel aan wat het oordeel is van de ILT, gerelateerd aan het toetskader en de processen van AV/Nedvang.

[1] Monitoring Verpakkingen, Resultaten inzameling en recycling 2019, 9 juli 2020 versie 1.0, Afvalfonds Verpakkingen in samenwerking met Nedvang en Verpakkingsketen BV.
[2] Monitoring Verpakkingen, Resultaten inzameling en recycling 2020, 19 juli 2021 versie 1.0, Afvalfonds Verpakkingen in samenwerking met Nedvang B.V.
[3] In januari 2021 is de Stichting Nedvang samen met Verpakkingsketen BV (VPKT) opgegaan in Nedvang BV, in dit rapport verder; Nedvang. Nedvang voert werkzaamheden in opdracht van AV uit.

Het recyclingresultaat is een berekend percentage waarin de omvang van de kunststofverpakkingen die zijn gerecycled (hierna 'Van de Markt'; VDM) wordt gedeeld door het totaal aan kunststofverpakkingen die op de markt zijn gebracht (hierna 'Op de Markt'; ODM).

$$\frac{\text{Van de Markt}}{\text{Op de Markt}} x\ 100 = \text{Recyclingpercentage}$$

De 'Op de Markt-zijde' in hoofdstuk 2 behandelt de onderdelen: Bovendrempelige bedrijven, Onderdrempelige bedrijven en Logistieke hulpmiddelen.

De 'Van de Markt-zijde' wordt in hoofdstuk 3 toegelicht. Dit volgt het proces van controlesystematiek zoals is opgenomen op de site van het Uitvoerings- en Monitoringprotocol[4] (UMP). Het UMP is gericht op organisaties die te maken hebben met de inzameling, sortering en recycling van het huishoudelijke- en bedrijfsmatige kunststofverpakkingsafval.

De wijze waarop het recyclingpercentage (recyclingresultaat) is berekend en de gehanteerde systematiek staat in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 is de organisatorische kant van de totstandkoming van het monitoringsrapport beschreven.

Aan het einde van het rapport staat geconcludeerd in hoeverre de verschillende onderdelen en het geheel voldoen aan de eisen onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar.

Een conceptrapport is voor feitenverificatie aan AV voorgelegd, de reacties zijn beoordeeld en verwerkt.

[4] https://www.umpverpakkingen.nl/

1 Aanpak controle

1.1 Inleiding

Kunststof(afval) is een van de prioriteiten in het programma Recycling Afvalstoffen van de ILT. Op het gebied van kunststofverpakkingen kijkt de ILT naar de verduurzaming van de verpakkingen en naar de recycling van kunststofverpakkingsafval. Voor dat laatste onderwerp houdt de ILT namens de minister toezicht op het halen van de recyclingpercentages die zijn opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014. AV is als collectieve normadressaat verantwoordelijk voor het halen van de recyclingpercentages en voor de rapportage van de recyclingprestaties.

1.2 Doel en scope controle

De ILT controleert of het recyclingpercentage op een betrouwbare en verifieerbare wijze tot stand is gekomen. Daarbij kijkt de ILT naar de wijze waarop AV de benodigde informatie verzamelt en gebruikt en in hoeverre dit is vastgelegd in processen. Dat laat zien of deze processen bijdragen aan de aantoonbaarheid en de transparantie van de gerapporteerde gegevens. Daarbij is op steekproefniveau gekeken of hoeveelheden (de termen 'gewicht' en 'hoeveelheid' worden beide gebruikt) zijn te volgen en te verifiëren op herkomst en of eigen geformuleerde acties zijn opgevolgd.
De controle is gericht op de hoeveelheden in gewicht en niet op de financiële aspecten. De ILT heeft geen verificatie uitgevoerd bij de bedrijven die de cijfers aanleveren en die AV controleerde.

1.3 Aanpak controle

De controle startte medio juli 2021. De feitelijke controle vond plaats op het kantoor van AV van 4 oktober tot en met 7 oktober 2021.

Tijdens de controle is gesproken met personen in de volgende functies:

- Directeur AV
- Projectmanager Monitoring AV, Senior Business Analist
- Financieel Directeur AV
- Senior Business Analyst AV
- Senior Medewerker Audit & Controle Nedvang
- Manager Audit & Controle Nedvang
- Financieel Manager VPKT
- Teamleider Accountmanagers AV
- Accountmanager Gemeenten Nedvang
- Functionaris gericht op de Leads AV
- Procesmanager Nedvang
- Twee Accountmanagers AV
- Contractmanager Kwaliteitsonderzoeken Nedvang
- Accountant Deloitte

Deze gesprekken vonden deels digitaal en deels fysiek plaats.

De feitelijke controle en een deel van het nader beoordelen van de documentatie vond plaats op het kantoor van AV te Leidschendam. De reden hiervoor is dat AV documenten over dit onderwerp alleen binnen haar eigen kantoor beschikbaar stelt. In de monitoring is sprake van bedrijfsspecifieke gegevens waarmee AV vertrouwelijk wil omgaan. Hiermee wil AV voorkomen dat de informatie –indien bij de ILT aangeleverd- vatbaar is voor de Wet Openbaarheid Bestuur en mogelijk

openbaar kan worden. Informatie die wel vooraf is verstrekt is geanonimiseerd of er is herleidbare informatie uit de stukken verwijderd. Hierdoor had de ILT bij de start van de controle op het kantoor van AV een beperkte informatiepositie. Op kantoor van AV is bijna alle gevraagde informatie overgelegd. De informatie betreffende de accountantscontrole is niet ingezien. De overige informatie is tijdens de controle wel ingezien maar is niet verkregen.
Deze werkwijze heeft gevolgen voor het gehele toezichtsproces. Voor het inrichten van het toezicht op risico's is een zorgvuldige informatiefase nodig, waarin informatie kan worden bestudeerd, geanalyseerd, besproken en beoordeeld. Dat is door de opstelling van AV bemoeilijkt. Voor de huidige controle betekent dit dat de ILT dit toezichtsproces heeft doorlopen, maar dat dit onevenredig veel tijd en inzet heeft gekost.
Daarnaast heeft dit gevolgen voor de beoogde transparantie die de ILT wil betrachten. De controle moet voor derden toetsbaar zijn. De ILT kan vrijwel geen informatie tonen waarop zij haar bevindingen en conclusies baseert. De verifieerbaarheid door derden van deze ILT-controle is daarmee bemoeilijkt.
In deze rapportage is geen informatie opgenomen die verwijst of te herleiden is naar concrete marktpartijen.

1.4 Toetskader

De recycledoelstellingen zijn opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014. In 2019 moet ten minste 49 gewichtsprocent van de kunststofverpakkingen worden gerecycled.
De monitoringssystematiek is vastgelegd in de Regeling formulier verslaglegging. Dit geeft de ILT de mogelijkheid om dit proces te beoordelen en handhavend op te treden. In de toelichting van de Regeling is aangegeven dat de verstrekte informatie onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar moet zijn. Hierbij is het van belang dat de gerapporteerde gegevens worden gewaarborgd. De betrouwbaarheid van de gevraagde gegevens kan geborgd worden door een Assurance-opdracht en waar nodig specifieke bijlagen ter ondersteuning van specifieke kwantitatieve gegevens[5].
De wijze waarop AV de informatie verzamelt voor de VDM-zijde is vastgelegd in het Uitvoerings- en Monitoringsprotocol Verpakkingen (UMP). Voor het ODM-deel maakt AV gebruikt van interne, niet openbare werkprocessen. Het toetskader dat de ILT gebruikt bestaat uit gebruikte processen en protocollen zoals opgesteld door AV en Nedvang en uit beschrijvingen zoals opgenomen in het monitoringsrapport. Daarnaast is gekeken of door AV uitgevoerde controlewerkzaamheden voldoende zijn geborgd.

[5] Zie voor de letterlijke tekst: Regeling formulier verslaglegging verpakkingen; https://wetten.overheid.nl/BWBR0035143/2014-05-31#Bijlage. Hoewel deze Regeling per 1 oktober 2021 is vervallen was deze versie wel geldig voor het onderzochte jaar.

2 Op de markt brengen van kunststofverpakkingen

2.1 Inleiding

De inzameling en recycling van verpakkingen wordt gefinancierd door producenten en importeurs die verpakte producten in Nederland op de markt brengen. Zij doen dit door over hun verpakkingen een heffing (de afvalbeheersbijdrage) te betalen aan AV. Daaruit betaalt AV de gemaakte kosten voor inzameling en recycling van huishoudelijk verpakkingsafval.
Circa 2400 bedrijven[6] bieden jaarlijks individueel meer dan 50.000 kg verpakkingen op de markt aan en moeten daarvoor een afvalbeheersbijdrage betalen (bovendrempelige bedrijven). Daarnaast zijn er veel bedrijven die minder verpakkingen op de markt aanbieden (onderdrempelige bedrijven). Deze betalen dus geen bijdrage, maar het gewicht aan verpakkingen dat deze bedrijven op de markt aanbieden[7] telt wel mee. Voor een deel van de verpakkingen hoeft ook geen bijdrage te worden betaald. Dat zijn de Logistieke hulpmiddelen (LHM. In het geval van kunststofverpakkingen valt hierbij vooral te denken aan bigbags, vaten en jerrycans, kratten en pallets.

In dit hoofdstuk wordt besproken op welke wijze AV deze stroom kunststofverpakkingen in beeld brengt, aan de hand van gegevens die zij hierover ontvangt van de bedrijven. Daarmee controleert AV ook de opgaven van de deelnemers die haar financieren.

Het monitoringsrapport over 2019 bevat de voorlopige cijfers over 2019. In het rapport over 2020 zijn de definitieve cijfers over 2019 opgenomen. Hierin is aangegeven dat door de producenten/importeurs 528 Kton aan kunststofverpakkingen op de markt is gezet. In onderstaande tabel staat hoe dat is opgebouwd (ter vergelijk is de voorlopige opgave over 2019 ook opgenomen).

	Definitieve cijfers over 2019				Voorlopige cijfers over 2019			
Materiaal	Totaal	BD	OD	LHM	Totaal	BD	OD	LHM
Kunststof	528	409	37	82	523	404	37	82

BD= Bovendrempelige Bedrijven; OD= Onderdrempelige bedrijven; LHM=Logistieke HulpMiddelen; deze worden hierna verder beschreven. Cijfers uit de monitoringsrapportages, getallen in Kton.

Het verschil tussen het voorlopige en het definitieve BD-cijfer is in de monitoringsrapportage verklaard als "het gevolg van later ontvangen aangifteformulieren, gecorrigeerde c.q. verbeterde aangiften, uitgevoerde controles en leereffecten achteraf bij bedrijven". De overige getallen blijven gelijk.
In dit hoofdstuk worden de drie genoemde onderdelen behandeld. Per onderdeel is het proces en de uitvoering daarvan beschreven en komt de ILT met bevindingen.

[6] Het gaat hier om bedrijven of aangifte-eenheden die in sommige gevallen uit meerdere bedrijven bestaan.
[7] Dit gewicht wordt niet uit de aangiften maar aan de hand van statistisch representatief onderzoek bepaald.

2.2 Bovendrempelige bedrijven

2.2.1 Inleiding

Bedrijven die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar op de markt aanbieden worden gezien als bovendrempelige bedrijven. Deze doen jaarlijks aangifte bij AV en betalen de afvalbeheersbijdrage aan AV. In het monitoringsrapport is beschreven hoe het totaalgewicht van de verpakkingen van bovendrempelige bedrijven wordt bepaald. Deze berekening bestaat onder meer uit de aangiftes van de bedrijven, een verdeling van de hoeveelheden die onder het 'algemeen tarief' zijn opgenomen, de freeriders en de indirecte export[8].

Bedrijven (circa 2400; gericht op de fiscale eenheid) doen de jaarlijkse aangifte in de online-applicatie 'Packtool'. In dit programma staan onder meer de voor kunststofverpakkingen relevante categorieën: kunststof (algemeen), drankkartons, flessen zonder statiegeld, lager tarief kunststof, verkooppunt verpakkingen, statiegeldverpakkingen, eenmalige logistieke hulpmiddelen. De Packtool-gegevens[9] komen terecht in een Datawarehouse. Vanuit dit Datawarehouse kunnen controles en analyses worden verricht. Daarnaast gebruikt AV het programma 'Qubus' (Verificatie Aangifte Afvalbeheersbijdrage) voor de vastlegging van de fysieke controles van de aangiften van bedrijven.

2.2.2 Controle op de aangiften

Proces

In Qubus is een serie vragen opgenomen die de accountmanager van AV moet beantwoorden voordat de aangifte kan worden geaccepteerd. Dit noemt AV 'het werkprogramma'.
Hierin is informatie opgenomen zoals:

- de omvang van de eerder genoemde relevante categorieën van kunststofverpakkingen (over 2019 en de vier jaar ervoor met mogelijkheid voor correcties);
- de opzet van de verpakkingenadministratie;
- bijzondere omstandigheden (maatwerkafspraken, bedrijfsverpakkersregeling, tariefregeling);
- export en import en de soorten logistieke hulpmiddelen.

Ten behoeve van voorbereiding van de controle kunnen bedrijven ook eigen documenten uploaden. In Qubus is een overzicht per jaar op te maken waarin de gestarte onderzoeken staan en de daarbij behorende status ('in voorbereiding', 'uitvoering' en 'interne afwerking AV'). Ook zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden in deze controles benoemd.

Uitvoering

AV streeft naar een controle op de aangiftes van in totaal een dekking van minimaal 10% van de ODM-cijfers. Dat betekent doorgaans dat AV 150 controles per jaar uitvoert. Grote bedrijven krijgen eenmaal in de vijf jaar een controle. Op basis van 10% dekking is een 'Top 125' relevant die daarmee in ieder geval elke vijf jaar wordt gecontroleerd; per jaar 25. Door het maximaal vijf jaar kunnen terugkijken tijdens zo'n controle, verwacht AV dat daarmee een betrouwbaar beeld ontstaat van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen. Naast deze 25 controles worden aanvullend 125 andere aangiftes geselecteerd voor een controle. Dat kunnen ook de 'kleinere' aangiftes zijn. Deze selectie is gebaseerd op zogenoemde 'uitworpregels'. Dit zijn criteria die met name financieel gedreven zijn en voor AV

[8] Zie daarvoor hoofdstuk 3.2 van het Monitoringsrapport
[9] Packtool is de zogenoemde front-end en Webis de back end

indicatoren zijn voor de controle. Bijvoorbeeld als een aangifte exact hetzelfde is als voorgaand jaar, aangiften boven een bepaald bedrag, een verandering die groter is dan een bepaald bedrag en een aangifte waaraan AV netto moet betalen (in plaats van een bijdrage te ontvangen). Alle uitgeworpen aangiftes worden opgevolgd met een onderzoek naar de reden van uitworp, eventueel met navraag bij het bedrijf. Of er zaten onzorgvuldigheden in de aangifte die gecorrigeerd kunnen worden. Indien er vragen blijven bestaan, dan kan een nadere controle plaatsvinden.
Aanvullend op deze aangifteselectie kunnen onderzoeken plaatsvinden gericht op branches, materiaalsoort of andere aspecten.

Naast deze controles doet AV een zogenoemde verschillenanalyse. Deze analyse is gericht op het zoeken naar opvallende verschillen met eerdere aangiften zoals bedrijven die verschuiven van bovendrempelig naar onderdrempelig en andersom en sterke stijgers en dalers. Deze analyse is fijnmaziger dan de uitworpregels en volledig gericht op de opgegeven gewichten. De opvolging van deze analyse richting de bedrijven wordt bijgehouden in het Excel-bestand van de verschillenanalyse door de persoon die deze analyse uitvoert. Indien er geen of onvoldoende verklaring is voor de verschillen, kan het bedrijf voor een controle worden overgedragen aan de accountmanagers. De verstuurde en ontvangen informatie in het kader van de verschillenanalyse, wordt vastgelegd in de applicaties Webis en PerfectView. Als de verschillenanalyse leidt tot een controle, gebeurt de vastlegging daarvan in Qubus.

Zeven accountmanagers van AV voeren de controles op de aangiftes uit. Over 2019 zijn minder fysieke controles uitgevoerd (in 2020) en zijn meer controles 'on-desk' uitgevoerd. Deze afwijking van de reguliere werkwijze is een gevolg van de corona-situatie. De eigen controles worden doorgaans aangevuld met externe accountants om de piek in het eerste deel van het jaar op te vangen. Dat was in 2020 (over het jaar 2019) dus niet in die mate mogelijk. In het najaar zijn enkele grote controles door externe accountants uitgevoerd, waarmee de genoemde dekking van 10% is gehaald. Dit heeft als gevolg dat de externe accountants van hun controles over 2019 geen samenvattende rapportage hebben opgesteld.

Het gecontroleerde bedrijf krijgt een rapportagebrief van AV ter afsluiting van de controle. Hierin is aangegeven wat de bevindingen zijn en op welke wijze eventuele aanpassingen (zowel in financiële zin als in gewichten) moeten worden doorgevoerd in de gedane aangifte. Het bedrijf zorgt voor eventuele aanpassing van de gewichten en AV stelt een correctiefactuur op. In de brief staan opmerkingen over de wijze van administreren en of de juiste beoordeling van verpakkingstypes heeft plaatsgevonden.
De teamleider van de accountmanagers bewaakt via Qubus de voortgang. Deze is ook betrokken bij bepaalde controlefases waarmee het door AV gehanteerde vierogenprincipe invulling krijgt.
De betreffende accountmanager legt de onderbouwing van de controle vast in Qubus. De rapportagebrief is opgenomen in PerfectView. Hierdoor is deze informatie raadpleegbaar. Indien toekomstige actie nodig is kunnen taken worden aangemaakt in PerfectView. Ook geeft het een overzicht van deze taken op persoonsniveau.
Accountmanagers hebben regelmatig contact met de (grote) bedrijven. Deze contacten blijven niet beperkt tot de controle eenmaal in de vijf jaar.

Vanaf 2019 hebben de bedrijven de mogelijkheid om bij AV tariefdifferentiatie aan te vragen voor verpakkingen die goed recyclebaar zijn. AV heeft daarvoor een Regeling tariefdifferentiatie opgesteld. Bedrijven doen eerst voor vijf verschillende verpakkingen een aanvraag waarna een beoordeling plaatsvindt door AV. Als voor deze vijf de beoordeling voldoende is, kan voor meerdere verpakkingen de tariefdifferentiatie worden ingevoerd in het systeem voor de aangifte. Voor de

beoordeling van deze verzoeken is een aanmeldformulier opgesteld, gebaseerd op de recyclecheck[10]. De uitvoering van de controle is via specifieke taken in PerfectView geregeld.

Bevindingen
De ILT ziet dat de uitworpregels meer dan twee keer zoveel bedrijven opleveren als de geselecteerde 125. AV geeft aan een driedeling te hanteren:

- Aangifte wordt alsnog voldoende onderbouwd;
- Aangifte bevat onzorgvuldigheden en kan worden hersteld;
- Controle is nodig omdat vragen niet beantwoord kunnen worden.

De werkwijze en criteria om te komen tot een selectie van te controleren bedrijven is niet beschreven. Ook blijft onduidelijk of de nadere selectie is gebaseerd op een risicoanalyse en of daarmee de keuze van de te controleren bedrijven transparant en verifieerbaar is.

De criteria voor wanneer een overdracht vanuit de verschillenanalyse naar de accountmanager plaatsvindt, zijn niet beschreven. Verder is onduidelijk op welke wijze de accountmanager opvolging geeft aan de bevindingen uit de verschillenanalyse. Daarmee is de borging en de verifieerbaarheid van de werkwijze onvoldoende.

De ILT heeft diverse controles op de aangiftes ingezien. Het werkprogramma en de wijze van controleren dragen bij aan eenduidigheid van de controle op de aangiftes. Onduidelijk is of er een escalatiebeleid is, met daarin de handelwijze van AV indien een bedrijf herhaaldelijk niet de juiste aangifte doet en bevindingen niet opvolgt[11].

De ILT ziet dat er een koppeling is tussen de verschillende programma's via het Datawarehouse en dat taken worden opgenomen in PerfectView.

Ten aanzien van de tariefdifferentiatie merkt de ILT op dat dit proces onvoldoende tot uitvoering komt, omdat tot op heden de beoordeling van de aanvragen weliswaar is vormgegeven maar dat de inhoudelijke beoordeling specifieke expertise vraagt. Dit leidt in voorkomende gevallen tot vertraging en discussie met de bedrijven, wat van invloed kan zijn op het gebruik van deze mogelijkheid.

De ILT concludeert dat de uitvoering van de controle onafhankelijk en verifieerbaar wordt uitgevoerd. De organisatie rondom de controles behoeft verbetering voor wat betreft de transparantie.

2.2.3 Freeriders
Proces en uitvoering
Freeriders zijn bovendrempelige bedrijven die onterecht geen afvalbeheerbijdrage betalen. Als gevolg daarvan worden de verpakkingen die deze bedrijven op de markt brengen niet meegeteld. Om dat te voorkomen besteedt AV aandacht aan het opsporen van deze freeriders. Dit doet ze onder meer aan de hand van informatie uit een enquête die onder de onderdrempelige bedrijven wordt gehouden. Dit zijn bedrijven die niet bekend zijn bij AV (zie hierna). Via deze enquête komt informatie beschikbaar over mogelijk bovendrempelige bedrijven. Daarnaast verifieert AV de indirecte export en voert ze gericht onderzoeken uit. Op basis hiervan is het totaalgewicht aan verpakkingen vastgesteld dat door mogelijke freeriders op de markt wordt gebracht. Dit wordt gedeeld door het totaalgewicht aan verpakkingen

[10] Door het KIDV worden verschillende recyclechecks gepubliceerd om te kunnen beoordelen of een verpakking goed recyclebaar is of niet. https://kidv.nl/recyclecheck
[11] Op basis van de Afvalbeheersbijdrageovereenkomst (Abbo) heeft AV de mogelijkheid om een boete op te leggen.

van de bovendrempelige bedrijven. Dit levert een percentage op dat AV gebruikt als indicator voor de freeriders. In 2019 is hetzelfde getal van 2,4% gehanteerd als in het jaar 2017 omdat er geen recentere enquêtegegevens zijn.
In de definitieve cijfers over 2019 is gebruik gemaakt van de enquête die over 2019 is uitgevoerd. Dit resulteert in 2,5%.

Bevindingen
Op basis van de genoemde enquête komen branches naar voren waar de bekendheid met de afvalbeheerbijdrage of met AV minder is[12].
Ook wordt gekeken naar het jaarlijkse overzicht van de grote webwinkels en of hier nieuwe/onbekende spelers in naar voren komen. De betrokken medewerker legt alle acties vast in PerfectView.

In de controle op de aangiften is in het werkprogramma van Qubus geen specifieke aandacht voor het onderdeel freeriders. Op dit moment stelt AV dat dit niet past in de afbakening van de controle en het alleen in het werkprogramma onder het algemene punt "Overige werkzaamheden' kan worden opgenomen.
In het kader van de controle van de jaarrekening is voor de accountant van AV een notitie opgesteld om te zorgen dat er meer aandacht voor de freeriders komt[13]. Het is niet bekend of de aanbevelingen die hierin zijn opgenomen (onder meer: een instructie om bij elke controle op de aangifte dit mee te nemen en vastleggen in Webis) in voldoende mate zijn opgevolgd.

De aanpak en criteria voor het in beeld brengen en benaderen van freeriders, is niet nader beschreven.
Het opsporen van freeriders is bij één AV-medewerker ondergebracht. De opsporing is hierdoor minder onafhankelijk, minder verifieerbaar en dus kwetsbaar.

2.3 Onderdrempelige bedrijven

Proces en uitvoering
De gewichtsbijdrage van de onderdrempelige bedrijven is bepaald op basis van enquêtes die in de jaren 2015, 2016 en 2017 plaatsvonden. Deze dienen als basis voor een onderbouwde schatting. Door AV is deze schatting ter beoordeling voorgelegd aan een statistisch expert waarmee de meting is verantwoord[14]. Op basis van deze metingen is een driejarig gemiddelde berekend voor het jaar 2018. Voor 2019 is dit vermenigvuldigd met de ontwikkeling van het totaalgewicht van de bovendrempelige bedrijven van 2019 ten opzichte van 2018. Dat levert afgerond 37 Kton aan kunststofverpakking op, afkomstig van onderdrempelige bedrijven.

Bevindingen
De ILT deed hier geen nader onderzoek naar.

2.4 Logistieke hulpmiddelen

Proces
AV maakt onderscheid in eenmalige en meermalige logistieke hulpmiddelen. Omdat dit verpakkingen zijn die wel meetellen in de op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen, moet AV inzichtelijk maken hoeveel eenmalige LHM op de markt zijn

[12] De enquête levert geanonimiseerde gegevens op (geen namen), hiermee kan worden berekend wat de omvang is.
[13] Dit zijn de zogenoemde 'Leads' om te beoordelen of er voldoende is gedaan om de aangiften (en daarmee de opbrengsten) van de Freeriders binnen te halen.
[14] Monitoring gebruik van verpakkingen bij onderdrempelige bedrijven 2017, H4907 Kantar Public, mei 2018

gebracht. Ondanks dat er geen afvalbeheersbijdrage verschuldigd is, geven de bovendrempelige bedrijven sinds een aantal jaren de eenmalige LHM aan in hun aangifte. De opgave van de eenmalige LHM wordt meegenomen in de controle. Op basis van deze opgaves is 12,4 Kton kunststofafval in beeld gebracht.

Uitvoering
Bij het bepalen van de totale omvang van eenmalige én meermalige logistieke hulpmiddelen gebruikt AV de resultaten van een onderzoek dat de NRK[15] in 2017 en de jaren daarvoor uitvoerde. Deze inventarisatie moet inzicht geven in de hoeveelheid LHM die door bedrijven op de markt zijn gebracht. Dit leverde steeds minder de gevraagde informatie op omdat bedrijven weigerden mee te werken aan de enquête. NRK heeft daarom cijfers uit 2016 behouden en deze aangevuld met informatie uit 2017. Het onderzoek van NRK geeft voor al deze materialen aan wat daarvan de aannames zijn, of het volledig en betrouwbare informatie is en of het uiteindelijk een over- of onderschatting is.
Omdat er geen betere en recentere informatie beschikbaar is, houdt AV het getal van 82 Kton aan. Dit getal hanteert AV sinds 2017. Na 2017 heeft NRK –om capacitaire redenen- de opdracht voor de jaarlijkse uitvraag teruggegeven aan AV.

In een vervolgonderzoek heeft AV, via een enquête bij *bovendrempelige* bedrijven, een beeld opgehaald van de meermalige logistieke hulpmiddelen. Omdat de respons laag was (ca. 25%), is deze opgave geëxtrapoleerd naar 100%. Daarnaast zijn er zogenoemde 'poolsystemen' waarbij de logistieke hulpmiddelen binnen een bepaalde bedrijfstak veelvuldig worden (her)gebruikt. Op deze bedrijven heeft AV veelal beperkt zicht, omdat ze geen aangifte bij AV hoeven te doen. Het is daarom lastig voor AV om aan informatie te komen (dit is niet afdwingbaar). Een uitvraag naar deze bedrijven, specifiek gericht op plastic kratten, leverde onvoldoende respons op. Omdat er teveel onzekerheden zijn en omdat de uitkomsten van beide uitvragen veel lager ligt dan het onderzoek van NRK (de 82 Kton), koos AV ervoor de hogere opgave te gebruiken.
AV onderzocht diverse mogelijkheden om een betrouwbaarder cijfer te krijgen en probeerde deze deels uit (zoals hierboven beschreven). AV ziet nauwelijks andere mogelijkheden om een betrouwbaarder beeld te krijgen van de logistieke hulpmiddelen. In de monitoringsrapporten van de afgelopen jaren is dit punt telkens genoemd als verbeterpunt.

Bevindingen
De ILT ziet dat AV in een lastige positie zit om te komen aan betrouwbare informatie waardoor dit onvoldoende zicht oplevert op de meermalige logistieke hulpmiddelen. Het jaar op jaar meenemen van het verbeterpunt brengt evenwel geen duidelijkheid. Een andere benadering van dit onderwerp is nodig.

[15] Federatie Nederlandse Rubber- en kunststofindustrie deze kent 19 brancheverenigingenhttps://www.nrk.nl/

3 Van de markt halen van kunststofverpakkingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is besproken hoe AV de opgaven van het verpakkende bedrijfsleven controleert. Daarmee stelt AV het gewicht 'Op de Markt' (ODM) vast, inclusief de bijhorende afvalbeheersbijdrage die aan AV moet worden betaald. Die bijdrage is nodig voor het financieren van het 'Van de Markt'-deel (VDM) van het recyclingpercentage.

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop Nedvang (in opdracht van AV) inzicht krijgt in het VDM-deel van het recyclingpercentage; het gewicht van het verpakkingsafval die na gebruik wordt afgedankt, ingezameld en gerecycled. Het gaat in op hoe informatie over verpakkingen die van de markt worden gehaald, wordt verzameld en beoordeeld. Deze controle is niet alleen van belang voor het vaststellen van het recyclingpercentage, maar ook omdat de recycling van (huishoudelijk) kunststofverpakkingsafval (VDM) door AV wordt gefinancierd vanuit opbrengsten van de afvalbeheersbijdrage (ODM).

In onderstaande tabel staan de definitieve cijfers over 2019 naast de voorlopige cijfers over 2019.

	Definitieve cijfers over 2019		Voorlopige cijfers over 2019	
Materiaal	Inzameling	Recycling	Inzameling	Recycling
Kunststof	354	286	412	299

Cijfers uit de monitoringsrapportages, getallen in Kton.

Dit hoofdstuk beschrijft de totstandkoming van deze cijfers aan de hand van de verschillende processtappen zoals omschreven in het UMP[16] (zie verder). Ook zijn de uitvoering en de bevindingen beschreven.

De aanpassing tussen de voorlopige en de definitieve cijfers wordt door AV verklaard door de beschikbaarheid van nieuwe data op een later tijdstip uit de vermarktingsverificatie van het huishoudelijke deel (zie 3.3.2) en voor het bedrijfsmatige deel uit bijvoorbeeld dataverificaties. De 286 Kton voor recycling bestaat uit 152 Kton afkomstig van huishoudens en 134 Kton afkomstig van bedrijven. Voor het grote verschil tussen de voorlopige en definitieve inzamelcijfers wordt in het monitoringsrapport geen verklaring gegeven behalve dat deze door AV als niet erg betrouwbaar worden geacht. Dat komt vooral omdat het aandeel kunststof in de PMD-fractie[17], door de meeste gemeenten, via vastgestelde kentallen wordt opgegeven. De inzamelgegevens worden niet gebruikt in de monitoring van de recycling en zijn voor de monitoringsresultaten niet van betekenis. Door de verandering in de afrekening van de gemeenten (de zogenoemde modelkeuzes PMD: ketenregie-, bron- of nascheidingsmodel) zijn deze inzamelgegevens na 2019 wel van meer belang geworden.

3.2 Controleproces

Aan de bepaling van het gewicht van het ingezamelde en gerecyclede kunststofverpakkingsafval ligt een groot aantal cijfers ten grondslag. Diverse

[16] UMP, Uitvoerings- en Monitoringsprotocol: https://www.umpverpakkingen.nl Dit bestaat onder meer uit onderdelen die gericht zijn op gemeenten en op bedrijven.
[17] PMD-fractie staat voor het deel aan Plastic- en Metaalverpakkingen en Drankkartons.

partijen die een rol hebben in de keten van inzameling-sortering-recycling leveren deze cijfers aan via de online applicatie 'WasteTool'. Dit doen alle gemeenten en circa 200 Nedvang-erkende afvalbedrijven. Gemeenten melden de hoeveelheden ingezameld en gerecycled materiaal. De bedrijven geven het gewicht en herkomst (gemeente of bedrijf) door van het ontvangen materiaal. Ook geven ze het gewicht door van het materiaal dat is afgegeven voor recycling, bewerking of verbranding. Nedvang is verantwoordelijk voor het controleren van deze aangeleverde cijfers en het analyseren ervan. Dit gebeurt aan de hand van verschillende uitgeschreven procedures die in overeenstemming met de betrokkenen zijn opgesteld en jaarlijks worden aangepast (zie voetnoot 16). Dit levert eveneens verschillende cijfers op die Nedvang gebruikt in de controle.

3.3 Processtappen

Voor de controle over het jaar 2019 zijn de processen uit het UMP 3.2 van toepassing. Achtereenvolgens worden de controles op de gemeentelijke jaaropgaven, de vermarktingsverificaties, de audits bij sorteerbedrijven, de dataverificaties bij erkende afvalbedrijven en de kwaliteitscontrole beschreven. Tenslotte komen enkele controles aan de orde die minder worden toegepast; de administratieve- en de maatwerkcontrole.

3.3.1 Uitvoering accountantsprotocol gemeentelijke jaaropgave

Proces

Gemeentelijke jaaropgaves in WasteTool worden gecontroleerd aan de hand van een accountantsprotocol gemeentelijke jaaropgave (UMP; G4.1). Hierin staan instructies over de uit te voeren controlewerkzaamheden betreffende de gemeentelijke jaaropgave van ingezameld en gerecycled verpakkingsafval. Het op te leveren accountantsproduct (rapport van feitelijke bevindingen) vormt een belangrijk middel voor Nedvang om te kunnen beoordelen of de gemeentelijke jaaropgave juist, betrouwbaar en volledig is.
De selectie van gemeenten voor de uitvoering van het accountantsprotocol vindt plaats zodat elke gemeente eens in de vijf jaar wordt geselecteerd (zoals vastgelegd in de deelnemersovereenkomst artikel 5.2).

Uitvoering

Nedvang controleert alle maand- en jaaropgaven in WasteTool. Hierbij kijkt ze naar voorgaande jaren. De controle en de verklaringen van eventuele afwijkingen wordt bijgehouden in een Excel-bestand. Verschillende rapportages van feitelijke bevindingen zijn door de ILT ingezien. De uitvoering is gericht op controle of de gemeentelijke opgave juist is en of de berekening van het brongescheiden kunststofafval (bijvoorbeeld via de PMD-inzameling) herleidbaar is. De (huis)accountant van de betreffende gemeente voert deze controle uit in opdracht – en op de kosten– van die gemeente. De wijze waarop dat moet gebeuren ligt vast in het genoemde protocol. Dit vormt ook de basis voor de uiteindelijke rapportage. Deze rapportage gaat onder meer in op de inzameling en de recycling. Omdat niet alle (huis)accountants zijn ingewijd in deze materie staat een accountmanager van Nedvang deze zo nodig bij.
In de controle is aandacht voor de aansluiting van de gewichten in de verschillende administraties van de gemeente en de afvalbedrijven, in combinatie met de opgaven in WasteTool. Dit wordt nagegaan met steekproeven op vrachtbrieven en weegbonnen. Hier speelt ook de verdeling van de verschillende fracties van het PMD een rol. Indien er een concrete opgave van de verdeling is, wordt deze gevolgd. Is

deze er niet, dan wordt de verdeelsleutel gebruikt zoals is vastgesteld na een onderzoek uit 2017[18].
Nedvang legt de getalsmatige bevindingen uit deze controle vast, om daarmee de controle op de jaarrekening in WasteTool te checken op juistheid. Ook bekijkt ze of er eventuele aanpassingen nodig zijn in de uiteindelijke jaarrekening. Bevindingen van meer organisatorische aard legt Nedvang wel vast maar volgt deze niet structureel omdat deze geen aanpassing in de jaaropgave nodig maken.

Bevindingen
Tijdens de controle stelde de ILT vast dat er 75 gemeenten zijn geselecteerd voor een dergelijke controle in 2019. Daarmee moet elke vijf jaar een gemeente aan een controle zijn onderworpen. De wijze van selectie via een aselecte steekproef is duidelijk gemaakt.
Nedvang legt de uitkomsten van de controles in Excel vast, inclusief de te nemen en reeds genomen vervolgstappen die eventueel voortkomen uit deze controles. Het proces en de wijze van uitvoering is goed vormgegeven en aantoonbaar gemaakt. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de gegevens.

3.3.2 Vermarktingsverificatie
Proces
Nedvang voert vermarktingsverificaties uit bij bedrijven die ingezamelde huishoudelijke kunststofverpakkingen vermarkten (veelal het sorteerbedrijf). Hierbij wordt onderzoek gedaan naar onder meer verkooptarieven en de hoeveelheden gesorteerde kunststoffracties die zijn vermarkt (aangeboden aan een recycler). De uitvoering van de vermarktingsverificatie gebeurt op basis van het protocol vermarktingsverificatie (G4.4). De (huis)accountant van de partij die Nederlands verpakkingsafval uit huishoudens vermarkt – direct of indirect in opdracht van een gemeente - voert de vermarktingsverificatie uit. Het rapport van feitelijke bevindingen uit dit onderzoek wordt gebruikt om de verrekenprijs, de vermarktingsvergoeding en de totaal vermarkte gewichten per fractie over een kalenderjaar vast te stellen.

Uitvoering
De vermarktingsverificaties over 2019 vonden plaats bij alle bedrijven die Nederlands kunststofmateriaal vermarkten. Daar kunnen ook enkele Duitse sorteerders onder vallen. Het aantal controles (21) is samengebracht naar het holdingniveau. Dat betekent dat voor 6 holdings een overall beeld is opgesteld.
De uitvoering van deze controles ligt bij de accountant van het desbetreffende bedrijf. Het protocol wordt jaarlijks geactualiseerd en beschikbaar gesteld. Voor aanvang van de feitelijke controle licht Nedvang deze toe. De huisaccountant stelt een rapport van feitelijke bevindingen op.

In de controle worden onder meer de deelwaarnemingen (op basis van een steekproef in de weegbonnen) vastgelegd en eventuele afwijkingen genoteerd. Daarbij wordt ook gekeken naar eventuele dubbeltellingen. Deze moeten worden uitgesloten. In bijlagen A en B van het rapport van feitelijke bevindingen staan belangrijke onderdelen van deze verificaties. In bijlage A staat het totaal aan vermarkte kunststof per sorteerlocatie en per kunststoffractie. In bijlage B staan de ontvangen en vermarkte hoeveelheden per contractpartij (gemeente). De controle leidt niet tot conclusies, dat is aan AV/Nedvang. De bedrijven krijgen een brief met de bevindingen, de conclusies en de noodzakelijke aanpassingen. Deze aspecten staan in een Excel-overzicht en is beschikbaar voor alle intern betrokken personen.

[18] https://www.nedvang.nl/wp-content/uploads/2019/02/Factsheet_PMD-sleutel.pdf

De manager van het team van de Nedvang auditors volgt de voortgang. De accountmanager van AV voert een review uit op deze informatie.

AV gebruikt de informatie uit de vermarktingsverificaties voor het monitoringsrapport en de financiële afwikkeling richting gemeenten. Ook gebruikt AV deze informatie voor het rapporteren van het cijfer voor energieterugwinning. Dit is door de ILT gezien voor de verbranding van PET-trays (in 2019 16,8 Kton). Dit is per sorteerinstallatie in beeld gebracht en de hoeveelheden zijn per bestemming opgenomen.

Bevindingen
Uit de controle is gebleken dat Nedvang de uitkomsten van de vermarktingsverificaties in Excel vastlegt, inclusief de te nemen en genomen vervolgstappen die eventueel voortkomen uit deze verificaties.
Het proces en de wijze van uitvoering is goed vormgegeven en aantoonbaar gemaakt. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de gegevens.

3.3.3 Audit sorteerinstallatie

Proces
Bij audits sorteerinstallatie, ook wel technische audits genoemd, wordt in de kunststofsorteerinstallatie onderzoek gedaan naar onder meer het risico op vermenging met buitenlandse stromen, bedrijfsafval en niet verpakkingen, onregelmatigheden in het wegings-, sorteer- en opslagproces en het datamanagement. Dit betreft een audit gericht op de kwaliteit van het sorteerproces zelf. In opdracht van Nedvang vindt deze audit minimaal jaarlijks per sorteerinstallatie plaats[19]. Van deze audit is geen werkproces opgenomen in het UMP.

Uitvoering
Over 2019 zijn op alle 19 locaties technische audits uitgevoerd. Hiervoor is een werkprogramma opgesteld. Een extern bureau voert deze audits uit. De ILT heeft daarvan vier rapportages ingezien. Deze zijn volgens een vast stramien opgebouwd en gaan in op de bovengenoemde onderdelen. Op basis van deze audit worden bevindingen beschreven en aanbevelingen gedaan. Deze zijn door Nedvang opgenomen in een eigen Excel-overzicht en daarin houdt ze de vorderingen bij.
De rol van de audits in het geheel wordt steeds belangrijker omdat ze iets zeggen over het presteren van de sorteerinstallaties (technisch) en het rendement.
De informatie uit deze audits wordt vergeleken met de vermarktingsverificatie. Deze moeten in redelijke mate overeenkomen. De bevindingen uit de audits neemt Nedvang mee bij de dataverificatie (zie hierna).

Bevindingen
De wijze waarop deze audits plaatsvinden is, behoudens het rapportageformat zoals het uitvoerend bedrijf hanteert, niet vastgelegd. Wel is gebleken dat audits op dezelfde wijze worden uitgevoerd en gerapporteerd.
Uit de controle is gebleken dat Nedvang de uitkomsten van deze audits in Excel vastlegt, inclusief de te nemen en genomen vervolgstappen die eventueel voortkomen uit deze audits. Het proces en de wijze van uitvoering is redelijk goed vormgegeven en aantoonbaar gemaakt, omdat deze volgens een vaste opzet worden uitgevoerd. Deze opzet en de uitvoering door hetzelfde externe bureau draagt bij aan de betrouwbaarheid van de gegevens.

[19] Het verschil in scope is onder meer dat de technische audit op locatieniveau plaatsvindt en de vermarktingsverificatie op sorteerbedrijfsniveau voor gecontracteerde gemeenten

3.3.4 Dataverificatie erkend afvalbedrijf

Proces

De dataverificatie bij erkende afvalbedrijven is nader geregeld in paragraaf 4.1 van het UMP-Afvalbedrijven en in bijlage A3. De dataverificaties leveren in algemene zin informatie op over de betrouwbaarheid van data van afvalbedrijven. Het betreft Nederlands verpakkingsafval afkomstig van gemeenten of bedrijfsmatige ontdoeners.

In het monitoringsrapport van AV is het volgende daarover opgenomen (niet volledig geciteerd): "Door middel van dataverificaties wordt aan de hand van een uitgebreid werkprogramma beoordeeld of de opgave van een afvalbedrijf juist en volledig is, of het afvalbedrijf het registratieproces van verpakkingen juist heeft geïmplementeerd en of dit dan ook daadwerkelijk zo wordt uitgevoerd. Tijdens de dataverificaties worden met de afvalbedrijven eventuele benodigde correcties doorgenomen die moeten leiden tot aanpassingen in de eigen procesbeschrijving en de jaaropgaven in WasteTool. De afvalbedrijven ontvangen na de dataverificaties een brief met de bevindingen en een overzicht van de juiste (gecorrigeerde) cijfers. WasteTool is in principe zo ingericht dat de afvalbedrijven dienen te verklaren dat zij de bevindingen hebben opgevolgd, voordat de afvalbedrijven de jaaropgave in WasteTool kunnen indienen."

In het monitoringsrapport is genoemd dat de dataverificaties bij de bedrijven als gevolg van de corona-situatie niet allemaal konden plaatsvinden, waardoor de cijfers in mindere mate zijn gecontroleerd dan in voorgaande jaren.

Uitvoering

De ILT stelt vast dat over het jaar 2019 in het totaal 113 holdings zijn geselecteerd voor een dataverificatie en dat er uiteindelijk bij 96 een dataverificatie is uitgevoerd (bij de dataverificaties is Nedvang sinds 2019 gericht op de holding en niet op locaties). Bij 17 holdings heeft, in verband met de corona-situatie, geen dataverificatie plaats kunnen vinden. Onder deze holdings worden ook gemeentelijke inzamelbedrijven verstaan of bedrijven die geen kunststof verpakkingen verwerken. Nedvang streeft in de dataverificaties naar een dekking van 90% van het bedrijfsmatige kunststof verpakkingsafval. Nedvang hanteert voor de frequentie van de controle een driedeling:

1. Bedrijven die een grote bijdrage leveren (wat volume betreft) aan de verwijdering van kunststofafval en daarmee belangrijk zijn voor de monitoring, deze krijgen jaarlijks een dataverificatie;
2. Minder belangrijke bedrijven krijgen iedere 2 jaar een dataverificatie;
3. De overige eenmaal in de 4 jaar.

De verdeling komt tot stand door de opgaven in WasteTool. Soms zijn het ook de recyclers die hiervoor in aanmerking komen, omdat deze het kunststof verpakkingsafval rechtstreeks van een ontdoener krijgen zonder tussenkomst van een andere schakel.

Voor de uitvoering van deze dataverificaties wordt het programma Capptions gebruikt, dat tevens dienst doet om het proces te bewaken. Het programma bevat een vragen-template en stuurt daarmee de dataverificatie. Informatie wordt vervolgens ook vastgelegd in een Excel-bestand om de voortgang te bewaken. Correspondentie wordt opgenomen in het Sharepoint platform, ook is de correspondentie in WasteTool opgenomen.

De dataverificatie is gericht op de inkomende en uitgaande stromen. Ook wordt de status van de bestemming beoordeeld (recycling of 'overige bewerking'). De ILT zag verschillende dataverificaties in. De informatie is op vrachtniveau te herleiden. Voor het bepalen of er sprake is van verpakkingen, volgt Nedvang veelal de

typering/omschrijving van de afvalstof van het afvalbedrijf zelf. Bij onduidelijkheden moet het afvalbedrijf dit nader onderbouwen.

Voordat bedrijven mogen rapporteren in WasteTool moeten ze eerst door Nedvang worden erkend. Daarvoor moet het bedrijf een procesbeschrijving opstellen. Deze erkenning om opgave te mogen doen in WasteTool is soms wat gedateerd (kan meer dan vijf jaar oud zijn). Hier gaat de dataverificatie niet specifiek meer op in. Het gaat volgens Nedvang in eerste instantie om het hebben van een goede relatie tussen AV/Nedvang en het afvalbedrijf en het goed in beeld krijgen van de huidige situatie. Nedvang hecht groot belang aan het vinden van een goede balans; voldoende informatie krijgen, maar ook op de medewerking van het afvalbedrijf kunnen rekenen. Zeker met oog op het feit dat het meetpunt van recycling door nieuwe regelgeving verder naar achteren in de keten wordt geschoven. Hierdoor is Nedvang nog afhankelijker van informatie van bedrijven verderop in de keten. Bepaalde informatie kan evenwel moeilijk worden afgedwongen bij de recyclers. Bedrijven krijgen een bepaalde vergoeding voor de administratieve belasting die dit met zich meebrengt (geen verwerkingsvergoeding).

Bevindingen
Uit de controle bleek dat Nedvang de uitkomsten van deze verificaties in Excel vastlegt, inclusief de te nemen en genomen vervolgstappen die eventueel voortkomen uit deze verificaties. Het proces en de wijze van uitvoering is goed vormgegeven en aantoonbaar gemaakt. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de gegevens.

3.3.5 Kwaliteitscontroles

Proces
Tijdens een kwaliteitscontrole bij een afvalbedrijf onderzoekt Nedvang de kwaliteit van het verpakkingsafval per materiaalsoort. Een kwaliteitscontrole kan onder meer plaatsvinden bij de inzamelaar, de op- en overslaglocatie en de be- of verwerkers (zoals sorteerders of recyclers). Voor de PMD-stroom is dit bij de sorteerbedrijven van huishoudelijk materiaal. Deze controles vinden plaats op basis van het Meetprotocol samenstelling kunststofverpakkingsafval en drankenkartons afkomstig van huishoudens (bijlage UMP 3.3). De controles moeten in beeld brengen of het materiaal voldoet aan de kwaliteitseisen die voor dat meetpunt in de keten zijn vastgesteld. Zo moet het bijvoorbeeld gaan om verpakkingen die in Nederland in de handel zijn gebracht en moeten de gesorteerde kunststoffracties voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen uit de norm (Algemene UMP bijlage 2).

Uitvoering
De kwaliteitscontroles worden door Nedvang nu alleen gericht op de metingen op de kwaliteit van de output van de PMD-stroom bij de sorteerders. Hierbij ligt de focus op de kwaliteit van de geproduceerde kunststoffracties (de balen).
Uit een meetprogramma dat de ILT inzag, bleek dat in 2019 elke maand een controle op de kwaliteit van output plaatsvond bij sorteerinstallaties. Drie verschillende bureaus voeren deze outputcontroles uit. Nedvang coördineert dit. Per outputstroom wordt de samenstelling gemeten. De resultaten van deze controles worden vastgelegd in een 'Rapportage kwaliteitsmeting verpakkingsafval'. Hoewel uit de beoordeling kan worden opgemaakt dat getoetst wordt aan de verschillende DKR-normen (zoals voorgeschreven in het meetprotocol), is dit niet expliciet in het controlerapport genoemd. Deze resultaten zijn ook bijgehouden in een Excel-bestand.
Eventuele afwijkingen worden per sorteerbedrijf verrekend naar de gemeenten volgens de gewichtsverdeling uit de vermarktingsverificaties (en de daarin opgenomen bijlage B) en uiteindelijk verwerkt als correctie voor teveel

vervuiling/stoorstoffen in de berekening voor het monitoringsrapport. Afwijkingen van de kwaliteit die naar voren komen bij de acceptatie van de recycler – dus buiten deze kwaliteitsmetingen om - worden direct via de vermarktingsverificaties verdisconteerd.

Bevindingen
Uit de controle bleek dat Nedvang de uitkomsten van deze verificaties in Excel vastlegt, inclusief de te nemen en genomen vervolgstappen die eventueel voortkomen uit deze verificaties. Het meetprogramma, het proces en de wijze van uitvoering is goed vormgegeven en aantoonbaar gemaakt. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de gegevens.

3.3.6 Administratieve en maatwerk controles

Proces
Bij de administratieve controles wordt nagegaan of de betrouwbaarheid van de opgave door de gemeente aannemelijk is. Daarbij kijkt Nedvang in welke mate procedures en rapportageverplichtingen zijn ingesteld en worden nageleefd. Administratieve controles bij de materiaalsoort kunststof en de verpakkingssoort drankenkartons vinden plaats op basis van het Protocol administratieve controle kunststofverpakkingsafval en drankenkartons afkomstig van huishoudens (UP-gemeenten bijlage G4.2).

In het UMP staat over maatwerkcontroles dat deze worden toegepast bij incidenten of situaties die een specifieke wijze van controle vereisen, om het milieurendement en/of de rechtmatigheid van betalingen te kunnen onderbouwen en verantwoorden. Het gaat om maatwerk en er is niet op voorhand een specifiek protocol op te stellen. Maatwerkcontroles vinden plaats bij een gemeente of bij een of meerdere partijen in de recyclingketen.

Uitvoering
Tijdens de controle bleek dat AV de administratieve controles niet meer uitvoert. Deze staan alleen nog in het UMP om eventueel op te kunnen terugvallen. In de praktijk leidde de door AV gevraagde informatie bij de gemeenten soms tot weerstand. Met de vermarktingsverificatie als vervanging van deze controles, is hier een oplossing voor gevonden.

Over 2019 is 1 maatwerkcontrole uitgevoerd. De rapportage is hiervan ingezien. De reden voor dit onderzoek was volgens Nedvang dat het bedrijf uit verschillende deelnemingen bestaat. Er was duidelijkheid nodig over de betaling van de vergoedingen en was daarmee niet gericht op de monitoringsresultaten.

Bevinding
Het UMP geeft aan dat er geen specifiek protocol voor maatwerkcontroles is op te stellen. Op basis van welke criteria zij vervolgens besluit tot een dergelijke controle is onduidelijk. Daarmee is dit onderdeel minder transparant en verifieerbaar.

3.4 Controle op nascheiders AEB en AVR

Proces

In het monitoringsrapport is opgenomen dat Verpakkingsketen BV (VPKT)[20] zorgt voor sortering en recycling, door contracten aan te gaan met onder meer enkele nascheiders. In dat kader verzamelt VPKT ook zelfstandig gegevens die nodig zijn om de gewichten van ingezameld en gerecycled verpakkingsafval te berekenen. Dit heeft te maken met de vermarkting van de nagescheiden kunststofstomen aan recyclers. In 2019 zorgt VPKT bij de nascheiders van AEB en AVR voor bepaalde stromen de vermarkting. De werkwijze van deze controlecyclus is niet in het UMP opgenomen, maar vastgelegd in de contracten tussen VPKT en deze nascheiders. De ILT heeft deze contracten niet ingezien.

Uitvoering

Voor beide bedrijven doet VPKT, voor bepaalde stromen, de vermarkting en laat ze controle uitvoeren via technische audits en vermarktingsverificaties bij de sorteerinstallaties. De sorteerinstallaties dienen wel de maandopgaves in via WasteTool.
De ILT heeft de relevante rapportages ingezien en kreeg inzicht in de vastlegging van data en de wijze waarop VPKT deze cijfers controleert.

Bevindingen

Het beeld is dat VPKT BV op een gedegen wijze invulling geeft aan de controle van de hoeveelheden gerecycled verpakkingsmateriaal zoals dat vrijkomt bij de gecontracteerde nascheiders. Dit draagt bij aan het beeld dat dit onderdeel onafhankelijk en op een verifieerbare wijze wordt uitgevoerd.

3.5 Overige punten

Energieterugwinning

In het monitoringsrapport staat dat in 2019 92 Kton kunststof verpakkingsmateriaal is verbrand. Dit materiaal is afkomstig van het kunststofresidu uit gesorteerd materiaal van huishoudens. De hoeveelheid verbrand kunststofafval is door AV bepaald door het verschil tussen de ingezamelde hoeveelheid en de gerecyclede hoeveelheid; dat verschil is naar de AEC's gegaan voor verbranding met energieterugwinning. Eerder is aangegeven dat AV informatie uit de vermarktingsverificaties gebruikt voor het rapporteren van het cijfer voor energieterugwinning.

Bevinding

Geen.

Aandeel kunststof niet-verpakkingen

Ingezamelde kunststofverpakkingen uit huishoudens bevatten een bepaald deel niet-verpakkingen. Dit deel is vastgesteld op 9,8% van de ingezamelde hoeveelheid en komt voort uit een onderzoek uit 2015. Bij gebrek aan een actueler overzicht wordt dit percentage nog steeds gebruikt. AV geeft aan dat een nieuw onderzoek over 2019 door verschillende omstandigheden niet van de grond is gekomen.

Bevinding

Het onderzoek naar niet-verpakkingen over 2019 is gedateerd[21].

[20] Zie ook voetnoot 3. VPKT is met ingang van 1 januari 2021 opgegaan in Nedvang BV.
[21] In 2020 is een dergelijk onderzoek wel georganiseerd en bleek het aandeel lager te zijn. Voor 2019 is evenwel de 9,8% aangehouden.

4 Vaststellen recyclingpercentage

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de controle van de berekening van het recyclingpercentage kunststofverpakkingen. Hierbij is gekeken naar de daarbij gebruikte Excel-berekening en de gehanteerde uitgangspunten om te komen tot het recyclingpercentage.
Eerst gaat dit hoofdstuk in op de ILT-versies van de Excel-berekening en het totaalbestand van AV. Daarna zijn de gevolgen geschetst van de gehanteerde werkwijze.

In de vorige hoofdstukken zijn de diverse databronnen behandeld die AV gebruikt voor de berekening van het recyclingpercentage, dit zijn kort de:

1. ODM-cijfers afkomstig van producenten/importeurs (boven- en onderdrempelige bedrijven), uitvoering door AV;
2. VDM-cijfers van ingezamelde en gerecyclede tonnen (afkomstig van huishoudens en bedrijven), uitvoering door Nedvang;
3. VDM-prestaties van sorteerinstallaties waar aparte contracten mee zijn afgesloten (nascheiding), uitvoering door VPKT.

Deze databronnen vormen de basis voor de Excel-berekening 'Berekening Monitoringsrapportage 2019'. De onderstaande tabel geeft in hoofdlijnen de berekening van het recyclingpercentage weer.

	Definitieve cijfers over 2019			*Voorlopige* cijfers over 2019		
Materiaal	ODM	Recycling	**Rec%**	ODM	Recycling	Rec%
Kunststof	528	286	**54**	523	299	57

Cijfers uit de monitoringsrapportages, getallen in Kton.

4.2 De werking van de Excel-tabel

De ILT ontving in aanloop naar de controle twee Excel-bestanden van AV met daarin de relevante data voor de controle (verder: de ILT-versies). De twee bestanden bevatten respectievelijk de *voorlopige* en *definitieve* cijfers, maar waren ook in opbouw verschillend waardoor er feitelijk twee verschillende versies zijn ontvangen. AV haalde deze ILT-versies uit een totaalbestand dat wordt gebruikt bij de berekening van het recyclingresultaat voor alle materiaalsoorten.
In de voorbereiding op de controleperiode gebruikte de ILT deze versies om inzicht te krijgen in de herkomst van de data en de gehanteerde rekenlogica. Daarbij is vooral gekeken naar de transparantie en consistentie van deze in Excel uitgevoerde berekeningen. Hieruit kwam een aantal voorlopige bevindingen. Deze voorlopige bevindingen vormden de basis voor de controle. Tijdens de controle zag de ILT het totaalbestand in waaruit de ILT-versies zijn afgeleid. Om de voorlopige bevindingen nader te duiden zijn hieronder soms de verschillende tabbladen van de ILT-versies genoemd.

4.2.1 Voorlopige bevindingen op basis van de ILT-versies

Transparantie

De transparantie van de ILT-versies betreft de mate waarin de gegevens in het Excel-bestand herleidbaar zijn naar de brongegevens en de mate waarin logisch te volgen is hoe de gegevens worden gebruikt in de verschillende berekeningen.
In de ILT-versies zijn enkele brongegevens gebruikt uit externe bronnen die als 'harde waarden' (bijvoorbeeld een vast/concreet getal) in de bestanden zijn ingevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor gehanteerde ratio's zoals het percentage niet-verpakkingen. Daarnaast anonimiseerde AV de ILT-versies voorafgaand aan de ILT-controle. Dit brengt een zeker verlies aan transparantie met zich mee.

Consistentie

Hier gaat het over de mate waarin binnen de ILT-versies onderling steeds dezelfde (logische) opbouw wordt gehanteerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de berekeningswijze van getallen in dezelfde sheet over de verschillende jaren, maar ook over de rekenmethodiek in de verschillende ILT-versies.

De berekeningen die gebruikt worden voor eenzelfde onderdeel verschillen tussen de twee ILT-versies. Dat valt niet in al deze gevallen te herleiden naar het verschil in de voorlopige en definitieve data, ook wat betreft opbouw en inhoud verschillen deze versies.[22]. In een enkel geval is in de tweede versie sprake van een mogelijke verbetering in de gebruikte methode. AV geeft bijvoorbeeld aan dat de correctie 'BA G&F' en 'Freeriders' is berekend met andere variabelen of gegevens. Voor 'BA G&F' levert dat bijvoorbeeld een verschil op van een factor twee tussen de versies.

4.2.2 Definitieve bevindingen totaalbestand

Transparantie

De verminderde transparantie zoals bovenstaand is beschreven, is voorgelegd aan AV en wordt grotendeels erkend. Het overgrote deel is toe te schrijven aan de conversie van het originele totaalbestand naar de ILT-versie. Hier is door het knippen en plakken van tabellen als harde waarden de herleidbaarheid op een aantal plaatsen verloren gegaan. Daarnaast zijn de bestanden nogal grofmazig geanonimiseerd.
De meeste harde waarden zijn door AV onderbouwd na het tonen van het originele rekenbestand en het geven van aanvullende toelichting en tonen van stukken.

Volgens de ILT kan het totaalbestand van AV op bepaalde punten transparanter worden gemaakt. Dat gaat bijvoorbeeld over het gebruik van harde waarden in berekende cellen en rekencellen zonder verwijzingen. Daarnaast zijn er geen controleberekeningen waargenomen in het totaalbestand om berekende totalen aan te sluiten met de brongegevens. Ook bevatte het inzamelcijfer (zoals eerder genoemd is dat voor het berekenen van het recyclingpercentage niet van belang) een uitgebreide zogenoemde 'geneste berekening'[23] die hierdoor onduidelijk en moeilijk is na te gaan.

Consistentie

AV erkent de door de ILT genoemde punten voor wat betreft de consistentie tussen de twee versies. Het bevat uitlegbare en herleidbare verschillen.
Wat betreft de PET-trays in het saldo 'Recycling HH' geldt dat dit een fout is die in de sheet van het totaalbestand is geslopen. Deze fout was niet opgemerkt door AV

[22] Geconstateerd is dat er bijvoorbeeld een verschil zit in de berekening van het 'totaal ODM na herverdeling AT'; dit is eerst via een 'harde waarde' en daarna met een verwijzing naar het totaal (ongecorrigeerd) gedaan. In 'recycling HH' (tabblad RekenKunst) tellen PET-trays in de ene versie wel mee en in de andere niet.
[23] Dat betekent dat in één cel meerdere berekeningen zijn samengevoegd. Dit maakt het geheel onoverzichtelijk en gevoelig voor fouten.

en ook niet in de assurance van de accountant, waardoor deze doorwerkt in het definitief gerapporteerde recyclingpercentage over 2019. Het betreft een afwijking van 5,5 Kton die leidt tot een recyclingpercentage dat 1 procentpunt te laag is gerapporteerd. In 2019 is niet 54% maar 55% gerecycled.

4.3 Gevolgen voor vaststellen recyclingpercentage

Om een goede beoordeling van de berekeningen te kunnen maken, ontbreekt nu een heldere opbouw van de ILT-versies. Dit geldt zowel voor de structuur waarmee de berekeningen worden gepresenteerd als het gebruik van externe gegevens.

Bij de ILT-versies van de bestanden merkt de ILT op dat deze zover uitgekleed waren dat deze lastig te doorgronden waren. Dit is vooral te wijten aan de vele harde waarden door het verwijderen van formules en knippen en plakken van tabellen. Daarnaast zijn deze bestanden niet op alle punten helder en logisch opgebouwd, waardoor deze naast foutgevoelig ook lastig te beoordelen zijn. Hierbij werkte ook het grofmazig anonimiseren van bedrijfsgegevens verstorend.

Het totaalbestand van AV is in zijn huidige vorm niet helder opgebouwd, wat het gebruik en de controle bemoeilijkt. Zo zijn in diverse berekeningen, door de gekozen opzet en het gebruik van Excel, eenvoudig (onbedoelde) aanpassingen mogelijk. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan die bij controle makkelijk onopgemerkt blijven. Ook ontbreekt een beschrijving van het proces en borging van de benodigde (interne) controles. Gezien het belang van dit onderdeel voor het geheel, vormt dit een risico voor het uiteindelijk berekenen en vaststellen van het recyclingpercentage.

De ILT versies, en daarmee ook het totaalbestand, bevatten een enkele fout. Dit leidt tot een afwijking van het gerapporteerde recyclingpercentage over 2019. Het betreft een afwijking van 1 procentpunt: gerapporteerd is 54% terwijl dit 55% had moeten zijn. De conclusie over het halen van de recyclingdoelstelling verandert hiermee niet, in die zin is er geen sprake van een fout die leidt tot een onjuiste beeldvorming.
Het feit dat dit pas in de controle van de ILT aan het licht kwam, pleit evenwel voor meer interne controle op de uitgevoerde berekening van het recyclingpercentage en niet alleen op checken van de broninformatie.

Het algemene beeld dat overblijft is dat het totaal-rekenbestand in zijn opzet alleen goed te volgen is door de opsteller/gebruiker en de accountant. Ondanks dat het vierogenprincipe op dit bestand worden toegepast en opmerkingen worden doorgegeven aan de opsteller van het bestand, lijkt dit geen inhoudelijke check op de berekeningen. Doordat het bestand op punten foutgevoelig is, bestaat het risico dat onjuistheden niet worden opgemerkt bij interne of externe controles. Dit draagt niet bij aan de onafhankelijkheid, de transparantie en verifieerbaarheid.

5 Organisatie en borging werkprocessen

5.1 Inleiding

Om vertrouwen te hebben in de uitkomsten van de monitoring is het belangrijk om te weten of de processen die hieraan bijdragen transparant, vastgelegd en geborgd zijn. Daarom besteedde de ILT ook aandacht aan de wijze waarop dat is vormgegeven door AV en Nedvang. Daar hoort ook de assurance van de externe accountant bij. Naast wat daarover in de voorgaande hoofdstukken al over is gesteld gaat dit hoofdstuk daar nader op in.

5.2 Verhouding Afvalfonds Verpakkingen en Nedvang

De contacten tussen AV en Nedvang zijn in formele zin vormgegeven door het maandelijks overleg van de Stuurgroep Monitoring. Daarnaast is er een Service Level Agreement waarin afspraken zijn vastgelegd. Deze bevat geen procesmatige eisen[24]. Ook is er een tweewekelijks overleg tussen de directeuren en de financieel directeur[25]. Daarnaast zijn beide organisaties vanaf begin 2021 in één pand gehuisvest en zijn de reguliere contacten eenvoudig te leggen.

5.3 Afvalfonds Verpakkingen

De kwaliteitsborging bij AV is belegd bij de financieel directeur. AV geeft aan dat de beperkte omvang, de cultuur binnen AV en de stabiele bezetting daarvan vertrouwen geeft in de wijze waarop het werk wordt gedaan en de kwaliteit daarvan. AV stelt kwaliteit onder meer te bereiken door het ver doorgevoerde vierogenprincipe. Hierdoor is er bij AV weinig prikkel tot het op papier zetten en het evalueren van de interne controleprocessen. Interne audits vinden niet plaats.

AV stelt dat de probleemoplossende cultuur van AV minder vraagt om vastgelegde processen. Daarnaast erkent AV dat er verschil zit in hoe dit bij Nedvang is georganiseerd (zie hierna) en dat dit zou kunnen voortkomen uit de meer verantwoordingsgerichte benadering van Nedvang naast de meer op sturingsinformatie gerichte AV.
Vanuit het management van AV is aangegeven dat de processen ook bij AV meer vastgelegd zouden moeten worden zonder dat dit een 'papieren tijger' wordt. Daarbij is medio 2022 genoemd als streefdatum om de beschrijvingen gereed te hebben.

Omdat AV naast de feitelijke monitoring ook veel aandacht besteedt aan projecten die zijn gericht op nieuwe (toekomstige) taken, gaat dat op dit moment ten koste van de menskracht van de staande organisatie.

Over de interne processen deed de Commissie Toezicht Monitoring Verpakkingen (CTMV) in september 2018 aanbevelingen aan AV over de cijfers van 2017. De CTMV constateerde destijds dat de totstandkoming van de rapportage gevoelig is voor fouten en dat het een grote mate van accuratesse vergt.
Ook in het jaarverslag van de accountant over 2019 is de interne beheersing van AV, die in relatie staan met de jaarrekening, op belangrijke onderdelen behandeld (en minder met de monitoring). De accountant beoordeelde dat AV een systeem

[24] Deze Service Level Agreement is niet ingezien.
[25] Sinds de oprichting van Nedvang B.V. heeft de financieel directeur tot het najaar van 2021 beide functies vervult.

heeft dat de opbrengsten in de jaarrekening verantwoord. Daarnaast geeft de accountant verbeterpunten voor de interne beheersing, AV geeft aan dat deze deels zijn opgevolgd.

Assurance-rapport
Een externe accountant, die ook verantwoordelijk is voor de controle van de jaarrekening, doet de assurance. Deze assurance is een controle gericht op de cijfers in de tabellen van het monitoringsrapport, waarbij met een redelijke mate van zekerheid de juistheid wordt vastgesteld. Hierbij wordt gekeken naar zowel de cijfers van het gerapporteerde jaar alsook de vergelijkende definitieve cijfers van het jaar daarvoor.
De focus ligt op de cijfers in de tabellen. De tekst van het verslag, waarin een toelichting op de tabellen wordt gegeven, wordt alleen globaal doorgenomen op tegenstrijdigheden. De kwaliteit van de onderbouwingen en ook het sluitend zijn van de toelichtingen bekijkt de accountant niet in detail.

De accountant volgt een vastgelegde procedure bij het uitvoeren van de assurance. Dit dossier is vertrouwelijk. Dat is de reden dat de accountant en AV geen inzicht wilde verstekken aan de ILT. Het dossier bevat volgens de accountant de planning met alle te doorlopen controlestappen en de wijze van vastlegging.

De belangrijkste stappen in de assurance die de accountant onderscheidt, zijn het vaststellen van de broninformatie en het narekenen van de recyclingpercentages. Het vaststellen van de broninformatie gebeurt door het fysiek aanwezig zijn bij het maken van de dataexports uit WasteTool en Webis. De accountant krijgt direct ter plaatse een kopie. De brondata wordt later aangesloten met de onderliggende stukken die worden overlegd bij het monitoringsrapport. Daarbij kijkt de accountant of de gehanteerde tabellen, ook uit het totaalbestand, aansluiten op de eerdere gegevens. Deloitte beschikt voor de assurance controle over alle stukken, inclusief de originele rekenmodellen.
De accountant voert een controle op hoofdlijnen uit op de gerapporteerde recyclingpercentages. De accountant beoordeelt de berekening van AV niet in detail, maar rekent deze na met de uitkomsten uit het 'Excel-totaalbestand' van AV.

Het verschil, dat in de controle van de ILT is geconstateerd en in 4.3 is beschreven, was door de accountant niet opgemerkt. Dat heeft volgens de accountant te maken met het feit dat de controle vanuit risicoperspectief is bekeken. De fout leidt tot een afwijking in het nadeel van AV en geeft volgens de accountant geen materiële afwijking.

5.4 Nedvang

Na de verandering in organisatievorm met ingang van 2021 zijn de certificaten voor de ISO 9001 en ISO 27001 komen te vervallen. Doel van de nieuwe organisatie is om in 2022 opnieuw deze ISO-certificaten te behalen.
De huidige organisatie gebruikt de ISO-procedures nog steeds. Deze werden tijdens het overleg aan ILT getoond en toegelicht. Hierbij werd duidelijk dat het ISO-systeem is opgebouwd volgens de UMP-systematiek. ILT merkt op dat de technische audits weliswaar zijn genoemd in het UMP maar geen afzonderlijk protocol kennen. Nedvang heeft aangegeven dat de technische audits, de kwaliteitsmetingen en de volumes uit de vermarktingsverificaties met elkaar in relatie worden gebracht. In het UMP is niet verder beschreven hoe dat gebeurt.

5.5 Risicoanalyse

Voor het bepalen van de inzet van de controle op de VDM-cijfers maakt Nedvang gebruik van een risicoanalyse. AV heeft een zogenoemde frauderisicoanalyse uit 2019 voor de ODM-zijde waarin beheersmaatregelen zijn opgenomen waarmee gewerkt wordt. Deze is primair gericht op de financiële component. Door de directe link met de gewichten (hoeveelheid materiaal) wordt dit aspect hiermee ook meegenomen. In 2022 zal AV de frauderisicoanalyse actualiseren, zo zal tariefdifferentiatie worden opgenomen.

Door Nedvang is de risicoanalyse uit 2015 (uitgevoerd door externe accountant) in 2017 en in 2020 aangepast. De specifieke werkzaamheden in de fysieke controles, de administratieve controles, de analyse door Nedvang en de controle op de opgave van de gemeenten (onderdelen van de controlecyclus) vormen hiervan de basis.
De kern van deze analyse is dat per materiaalsoort een eigen risicoanalyse is opgesteld. Daarin staat ook dat de intensiteit van de controles kan worden aangepast, als blijkt dat de controlecyclus onvoldoende leidt tot zekerheid over de juistheid en volledigheid van de opgaven. Aan de andere kant wordt, om de administratieve lasten te beperken, gestreefd naar het afbouwen van de intensiteit en frequentie van de controles.
De update 2017 benoemt een aantal risico's en de bijbehorende beheersmaatregel.

5.6 Bevindingen organisatie en borging werkprocessen

De ILT vindt dat de borging van processen bij AV onvoldoende is, waardoor de transparantie en verifieerbaarheid wordt bemoeilijkt. De ILT herkent de door CTMV en accountant gemaakte opmerkingen over de wijze waarop AV haar controle-processen beheerst. In die zin dat het complex en gevoelig voor fouten is en dat de interne beheersing op onderdelen onvoldoende is.

Tijdens de controle stelde de ILT vast dat het controlesysteem van Nedvang robuust overkomt. Documenten kunnen worden getoond en de traceerbaarheid is goed. De verbeterpunten uit audits en de opvolging daarvan worden goed gedocumenteerd. Omdat de organisatie relatief klein is, hebben medewerkers meerdere rollen binnen het systeem. Dat blijkt ook bij de uitvoering van de interne audits door Nedvang. Het gevaar is dat eigen werk moet worden geaudit.

De risicoanalyse die gericht is op de VDM-zijde is zo algemeen beschreven dat Nedvang hier feitelijk al invulling aan geeft met de controlecyclus. Een meer fijnmazigere risicoanalyse is niet beschikbaar.
Een (fraude)risicoanalyse van AV voor de ODM-zijde is aanwezig.

Ten aanzien van de assurance merkt de ILT op dat de brondata worden gecheckt en niet de berekening van het recyclingpercentage zelf. Dat betekent dat, wanneer de rekensheet een onjuiste vertaling van brondata naar de grootheden voor de berekening van het recyclingpercentage bevat, dit onopgemerkt blijft.
Volgens de ILT heeft een schaduwberekening dan weinig toegevoegde waarde omdat deze met foutieve data wordt gemaakt.
Het algemene beeld is dat de assurance vooral beperkt blijft tot checks op brondata en het vullen van de tabellen. Voor het berekeningsproces van het uiteindelijke recyclingpercentage heeft de controle een mindere diepgang dan bij de brondata.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies van de ILT-controle naar de werkwijze waarmee AV de benodigde informatie verzamelt en gebruikt en in hoeverre dit is vastgelegd in processen. Daarbij gebruikt de ILT het toetskader van de Regeling formulier verslaglegging, het door AV/Nedvang omschreven controleproces en het monitoringsrapport.

De ILT is voor de controle hoofdzakelijk afhankelijk van informatie die aanwezig is bij AV. Daarom hecht de ILT aan het feit dat het proces transparant en verifieerbaar is en dat dit leidt tot een betrouwbare uitkomst.

Algemene conclusies

Het gerapporteerde recyclingpercentage over 2019 van de kunststofverpakkingen voldoet aan de wettelijke vereiste norm van 49%.
AV besteedt veel aandacht aan het binnenhalen van relevante en juiste gegevens voor het berekenen van het recyclingpercentage.

De afwijking van het gerapporteerde recyclingpercentage komt voort uit de beperkte procesvoering.
Het gerapporteerde percentage van 54% moet worden bijgesteld naar ongeveer 55%. Dit komt door de beperkte procesbeheersing door AV van de ODM-zijde en de onvoldoende gecontroleerde berekening van het recyclingpercentage. Dit draagt niet bij aan de onafhankelijkheid, de transparantie en verifieerbaarheid. Gecombineerd met de wijze waarop de assurance plaatsvindt en daarover inzicht geeft, heeft dat negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid van het gerapporteerde recyclingpercentage.

Conclusies voor de verschillende onderdelen

Het proces rondom het monitoringsrapportage is complex ingericht.
De ILT heeft veel tijd nodig gehad om de processen van AV te doorgronden. Doordat op voorhand nauwelijks informatie gedeeld is met de ILT, werd dit ook nog eens bemoeilijkt. Daarmee stelt de ILT dat AV niet die medewerking heeft verleend zoals dat had mogen verwacht. Het proces zit complex in elkaar, wat van AV en Nedvang veel accuratesse vraagt. De speciaal voor de ILT opgestelde rekensheet is te weinig transparant en maakt ook dat de verifieerbaarheid beperkt is.

Het Afvalfonds beschikt niet over een kwaliteitsmanagementsysteem.
Er is vastgesteld dat AV en vooral Nedvang op onderdelen beschikken over procesbeschrijvingen en -management. Op overstijgend niveau is er nog onvoldoende samenhang gezien om te kunnen spreken van integraal procesmanagement. Dit maakt dat het proces op een aantal punten nog versnipperd is, wat bewaking van de uitvoering van het proces bemoeilijkt. AV voert geen interne audits uit. Ook is er tijdens de inspectie geen PDCA-cyclus waargenomen.

Niet alle processen zijn goed geborgd en voldoende transparant.
In de wijze waarop de cijfers worden gecontroleerd en hoe dat proces is vastgelegd en geborgd, zitten duidelijke verschillen tussen de twee organisaties:

- AV (voor de ODM-zijde en de berekening van het recyclingpercentage) kent een werkwijze die is gebaseerd op het vierogenprincipe. Hier ligt de werkwijze minder vast.
- Nedvang (voor de VDM-zijde) werkt procesmatig en procedure-gestuurd.

De ILT heeft geen directe aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de cijfers. Het ODM-cijfer kent, mede door de manier waarop bepaalde onderdelen zijn geregeld, evenwel een bepaalde mate van onzekerheid en onduidelijkheid. Het gebrek aan transparantie en de lastige verifieerbaarheid zorgt voor een minder betrouwbaar beeld.

Het proces van berekeningen is onvoldoende robuust.
Gebleken is dat het gehanteerde systeem voor de berekening van het recyclingpercentage onvoldoende helder is ingericht en zwaar leunt op een persoon. Ondanks de assurance en interne check is een fout onopgemerkt gebleven, hieruit blijkt dat foutendetectie lastig is. Ondanks de genoemde maatregelen om de betrouwbaarheid te borgen, stelde de ILT een feitelijke onjuistheid vast (ten aanzien van PET-trays) die leidt tot een incorrect recyclingpercentage. Dat heeft ook doorgewerkt in de definitieve cijfers in het monitoringsrapport.

De meerwaarde voor de ILT van de assurance is beperkt.
De assurance wordt door de huisaccountant uitgevoerd op de gerapporteerde cijfers in de tabellen van het monitoringsrapport. Het accent ligt vooral op het vaststellen van de volledigheid en juistheid van de broninformatie zoals die op het peilmoment uit de systemen van AV komt. Het accent ligt niet op de juistheid van de uitgevoerde berekeningen. Dat zorgt ervoor dat deze controle voor de ILT een beperkte waarde heeft, terwijl dit juist zou moeten bijdragen aan de betrouwbaarheid. De stukken waarover de accountant beschikt en de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd en gerapporteerd, worden niet aan de ILT ter beschikking gesteld. Het assurance-rapport, dat is opgenomen in de monitoringsrapportage, geeft ook niet meer duidelijkheid. Dit draagt niet bij aan de betrouwbaarheid, transparantie en verifieerbaarheid van het proces.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

Mei 2022