Evaluatie governance Raamovereenkomst Verpakkingen

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

Auteurs
Lenny van Klink
Nicole van Gils

Datum
08.12.17

Status
Vdef

Klant
Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

RebelGroup Executives bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

T 010 275 59 90
F 010 275 59 99
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com
KvK 24 40 42 27
IBAN: NL23 ABNA 0240 3889 41

Inhoudsopgave

1 Achtergrond van het onderzoek 3

2 Inrichting huidig systeem 6
2.1 Juridisch kader voor verpakkingen bestaat uit Europese en Nederlandse wetgeving 6
2.2 De Raamovereenkomst Verpakkingen geeft invulling aan Wet Milieubeheer en het Besluit Beheer Verpakkingen via gezamenlijke afspraken 7
2.3 Er is sprake van een hybride systeem met publieke en private verantwoordelijkheden 9

3 Werking van de verpakkingsketens met nadruk op de kunststofketen 11

4 Inrichting kunststofketen 13
4.1 Overzicht inrichting kunststofketen voor huishoudelijk afval 13
4.2 Vastgestelde doelstellingen hebben inrichting huidig kunststofsysteem bepaald 15
4.3 Werking van de kunststofketen 15
4.4 Knelpunten binnen de kunststofketen 17
4.5 Doorontwikkeling van de kunststofketen is benodigd om knelpunten op te lossen 20

5 Voorwaarden voor efficiënt systeem 21
5.1 Een vraag gestuurd systeem vereist passende markt- en bestuurlijke condities 21
5.2 De eisen aan een vraag gestuurd systeem worden op dit moment nog onvoldoende ingevuld 22

6 Alternatieven voor inrichting governance 25
6.1 Binnen de keten zijn vier alternatieven in de governance mogelijk 25
6.2 Alternatief I en II zijn meest kansrijk om wijzigingen op korte termijn te realiseren 26
6.3 Beide alternatieven kennen voor- en nadelen 26
6.4 In de governance van beide alternatieven bestaat onderscheid tussen het bestuurlijk, strategisch en operationeel niveau 29

7 Aanbevelingen 32

Bijlage 1: Overzicht gesprekspartners 35

Bijlage 2: Rolverdeling ROV 2013 – 2022 37

1 Achtergrond van het onderzoek

De Raamovereenkomst Verpakkingen bevat afspraken tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat[1] (hierna IenW), het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna VNG) over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval. Onder de verpakkingsstromen vallen papier en karton, glas, metaal, kunststof en hout. Via de Raamovereenkomst wordt op hoofdlijnen invulling gegeven aan de verplichtingen uit het Besluit beheer verpakkingen[2]. Er zijn afspraken vastgelegd over het verduurzamen van verpakkingen, de recycling en de financiering van het systeem. De eerste Raamovereenkomst is geïntroduceerd in 2007 en had betrekking op de periode 2008 - 2012. Dit onderzoek richt zich op de Raamovereenkomst voor de periode 2013 – 2022, deze Raamovereenkomst is het vervolg op de overeenkomst van 2007.

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022 (hierna ROV) is toegezegd dat de overeenkomst in 2017 wordt geëvalueerd, zodat de uitkomsten tijdig ingezet kunnen worden voor eventuele bijstelling en/of nadere uitwerking van de afspraken binnen de overeenkomst. Het evaluatieonderzoek kent drie onderdelen: (I) onafhankelijk feitenonderzoek[3], (II) achterhalen van visie van stakeholders tijdens OIM[4]-bijeenkomsten en (III) mogelijk aanpassen van de afspraken in de raamovereenkomst. In het najaar van 2017 beslissen de ROV-partijen (IenW, verpakkende bedrijfsleven en VNG) op basis van de diverse onderdelen of aanpassingen in de raamovereenkomst doorgevoerd worden.

De ROV-partijen zijn tot de conclusie gekomen dat er in de bovengenoemde evaluatie onvoldoende aandacht is voor het governance vraagstuk van de ROV. De huidige rolverdeling tussen gemeenten, afvalbedrijven en het verpakkende bedrijfsleven in de uitvoering van de ROV is naar de mening van de ROV-partijen voor verbetering vatbaar. Om deze reden heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat besloten een aparte evaluatie te houden, specifiek gericht op de governance en rolverdeling binnen de ROV met als doel om praktische knelpunten in de uitvoering beter op te kunnen lossen. De governance evaluatie richt zich op alle verpakkingsstromen binnen de ROV, met focus op kunststof verpakkingsafval.

De centrale vraag in dit onderzoek is: *Welke verbeteringen zijn mogelijk in de governance van de Raamovereenkomst Verpakkingen om knelpunten in de uitvoering op te lossen?*

Het rapport dat thans voor u ligt, behandelt deze governance vraag van de huidige ROV. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de formele opdrachtgever voor dit onderzoek. In een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de ROV-partijen hebben we in totaal drie keer onze resultaten van dit onderzoek toegelicht en besproken.

---

[1] Gedurende dit onderzoek is met de ingang van kabinet-Rutte III de naam van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gewijzigd in het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In dit rapport hanteren we uitsluitend de nieuwe benaming; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

[2] Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 - 2022

[3] Kostenonderzoeken bronscheiding en nascheiding, evaluatie drankenkartons, kunststofketenproject KIDV

[4] Overlegorgaan IenM (inmiddels IenW)

Doel van dit evaluatieonderzoek is om ervaringen met de huidige governance en rolverdeling te analyseren en aanbevelingen te doen voor verbeteringen die op korte termijn doorgevoerd kunnen worden.

Het onderzoek is in een relatief korte periode uitgevoerd waarbij zoveel mogelijk gebruik is gemaakt van bestaande input. Input voor het onderzoek is o.a. verkregen via interviews met stakeholders, verslagen van OIM-bijeenkomsten[5], en actuele en relevante kennis opgedaan uit andere projecten (o.a. het kunststofketenproject van het KIDV). In bijlage 1 vindt u een overzicht van de gesprekspartners die geïnterviewd zijn in het kader van dit onderzoek.

Sinds de introductie van het systeem voor de inzameling, sortering en vermarkting van de verschillende verpakkingsstromen staat het behalen van de doelstellingen centraal. De verpakkingsketens voor glas, papier en karton, metalen en hout zijn in de loop der jaren goed ontwikkeld. De aparte inzameling voor kunststofverpakkingen uit het huishoudelijk afval is via de Raamovereenkomst Verpakkingen 2008 -2012 geïntroduceerd. Het systeem voor kunststofverpakkingen heeft daardoor minder de tijd gekregen om zich in gelijke mate te ontwikkelen als de andere verpakkingsstromen.

Er is binnen de keten van kunststofverpakkingsafval sprake van een 'push' markt waar zo veel mogelijk volume wordt aangeboden bij sorteerders en recyclers om het materiaal te verwerken, zodat het gerecycled materiaal aangeboden kan worden bij afnemers voor de productie van nieuwe verpakkingen of inzet in andere toepassingen[6]. Dit noemen we ook wel een aanbod gestuurd systeem. Een dergelijk systeem heeft veel voordelen, omdat het mogelijk wordt grote hoeveelheden verpakkingsmateriaal in te zamelen en gereed te maken voor sortering en recycling. Nadeel van zo'n systeem is dat het relatief duur is. Dit komt omdat de hoogte van de vergoeding direct is gekoppeld aan het ingezamelde en gesorteerde volume[7]. Stijging van het volume leidt zo één-op-één tot toenemende kosten. Tweede nadeel is dat er op dit moment voor sommige ingezamelde stromen (met name bij kunststof verpakkingen) nog geen sprake is van voldoende vraag naar het gerecyclede materiaal of dat het materiaal technisch gezien nog niet goed te verwerken valt. Om het systeem te verbeteren wordt er tussen de ROV-partijen gesproken over de mogelijkheid het systeem te transformeren naar een meer vraag gestuurd systeem. Hiervan is sprake wanneer producenten vragen naar een bepaald volume gerecycled materiaal van specifieke kwaliteit. Afnemers trekken het gevraagde materiaal door de verschillende stappen binnen de keten om het juiste materiaal tegen een goede marktprijs af te nemen.

Binnen dit onderzoek staat de doorontwikkeling van de kunststofketen van een aanbod gestuurd naar een meer vraag gestuurd systeem centraal. Deze transitie dient als uitgangspunt voor verbeteringen die mogelijk doorgevoerd kunnen worden binnen de kunststofverpakkingsketen. Concreet betekent dit dat we binnen de keten streven naar een zo hoog mogelijk percentage hergebruik tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.

---

[5] In de periode november 2016 – mei 2017 zijn door het Overlegorgaan IenM (OIM) vier bijeenkomsten georganiseerd om de visie van stakeholders op de Raamovereenkomst op te halen. De volgende partijen zijn uitgenodigd voor deze bijeenkomsten: Vereniging Afvalbedrijven, Stichting Materiaalorganisaties, NRK verpakkingen, NVRD, Nedvang, KIDV, VNO-NCW, Stichting Natuur&Milieu, Milieu Centraal, Lectoraat Circulair Plastics.

[6] Bijvoorbeeld bermpaaltjes, bloempotten, e.d.

[7] De vergoeding wordt uitsluitend uitgekeerd wanneer het materiaal aan de gestelde eisen voldoet

Kanteling van dit systeem vraagt om goede coördinatie tussen partijen en daar speelt de governance een belangrijke rol in.

De overige verpakkingsstromen kennen reeds een vraag gestuurd systeem. Naast het schetsen van mogelijke verbeteringen in de kunststofverpakkingsketen, bekijken we of er verbeteringen noodzakelijk en mogelijk zijn in de governance van de verpakkingsstromen glas, papier en karton, metalen en hout.

Dit evaluatierapport bestaat uit 6 hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk schetsen we de achtergrond van het onderzoek. Hoofdstuk 2 licht de inrichting van het huidige verpakkingensysteem toe. In hoofdstuk 3 beschrijven we de werking van de diverse verpakkingsketens, waarbij hoofdstuk 4 specifiek ingaat op de inrichting en werking van de kunststof verpakkingsketen voor huishoudelijk afval. In hoofdstuk 5 benoemen we de voorwaarden aan een efficiënt systeem en hoofdstuk 6 schetst vier alternatieven voor de inrichting van de governance. We sluiten het rapport af met aanbevelingen voor het doorvoeren van verbeteringen in de governance van het verpakkingendossier.

Afsluitend; het Nederlandse systeem functioneert goed, de uitdaging is om verder te verbeteren
Dit rapport focust op het identificeren van verbeteringen in de governance. Om dit op zorgvuldige wijze te doen, is het noodzakelijk om die zaken te benadrukken die nu niet goed gaan. Wij hechten eraan om in de richting van alle betrokken partijen en personen die dagelijks bezig zijn met de uitvoering van de Raamovereenkomst te benadrukken dat er op dit dossier in Nederland veel is om trots op te zijn. Nederland behoort tot de koplopers in Europa op het gebied van het hergebruik van materialen. Met dit rapport hopen wij een bijdrage te leveren aan het verder verbeteren van een systeem dat zijn sporen reeds verdiend heeft. We nodigen u graag uit om kennis te nemen van de inhoud van ons rapport en aanbevelingen.

2 Inrichting huidig systeem

Het huidig systeem voor de omgang met de diverse verpakkingsstromen is bepaald op basis van het juridische kader en de afspraken vastgelegd in de eerste (periode 2008 – 2012) en tweede (periode 2013 – 2022) Raamovereenkomst Verpakkingen. Op dit moment gelden de afspraken uit de tweede Raamovereenkomst en dit vormt de basis voor ons onderzoek. In dit hoofdstuk schetsen we het juridisch kader (paragraaf 1) en de dagelijkse inrichting van het systeem voor de diverse verpakkingsstromen op basis van de gemaakte afspraken in de ROV (paragraaf 2).

2.1 Juridisch kader voor verpakkingen bestaat uit Europese en Nederlandse wetgeving

In Nederland geldt producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. Dit betekent dat producenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie en de bekostiging van het afvalbeheer van de verpakkingen van de producten die zij op de markt brengen[8].

De wet- en regelgeving voor verpakkingen is vastgelegd in zowel Europese als Nederlandse regelgeving. De basis ligt vast op Europees niveau, de nationale regelgeving is passend gemaakt voor de Nederlandse situatie. Nederland kent bijvoorbeeld hogere doelstellingen met betrekking tot hergebruik dan op Europees niveau is vastgesteld. Hieronder is alle relevante wet- en regelgeving met betrekking tot verpakkingen op een rij gezet.

EU wetgeving	Beschrijving
EU Directive on packaging & packaging waste	Gericht op het beperken van de productie van verpakkingsafval, ongeacht het gebruikt materiaal en waar het vandaan komt (gemeentelijk, bedrijfs- of industrieel afval). Focust op preventie, hergebruik, recycling en verbranding van verpakkingsafval.
EU Circular Economy Package	Gericht op het sluiten van de keten. De Europese commissie heeft als doelstelling gesteld om in 2030 65% van het huishoudelijk afval en 75% van het verpakkingsafval te recyclen.

NL wetgeving	Beschrijving
Wet Milieubeheer	Regels met betrekking tot onderwerpen op het gebied van milieuhygiëne. Regelt o.a.; stellen van regels m.b.t. afvalstromen, de afvalbeheersbijdrage en statiegeld.
Besluit beheer Verpakkingen	Geeft invulling aan de EU directive betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (zie boven) en de wet Milieubeheer. Het besluit gaat in op: de definitie van verpakkingen, de eisen aan verpakkingen, preventie van verpakkingen, de verslaglegging van het aantal kg op de Nederlandse markt gebrachte verpakkingen, de recycling-doelstellingen en de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen[9].

[8] Hiermee is de Europese richtlijn 94/62/EG vertaald in nationale wetgeving

[9] Artikel 5 lid 1,2 van het Besluit beheer verpakkingen stelt dat de producent/importeur zorgdraagt voor de inname en nascheiding van door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen. Producentenverantwoordelijkheid impliceert een grote private verantwoordelijkheid (organisatorisch en financieel) in het realiseren van nationale milieudoelstellingen.

Raamovereenkomst Verpakkingen (ROV) 2013 – 2022	Afspraken tussen IenW, verpakkende bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 -2022. Via de raamovereenkomst wordt invulling gegeven aan het Besluit beheer verpakkingen. Vervolg op raamovereenkomst uit 2007. Belangrijkste elementen; • Vastleggen van de hergebruik percentages glas, papier en karton, hout, metalen en kunststof die terechtkomen in het huishoudelijk en het bedrijfsafval. • Ketenregie bij gemeenten, dit betekent dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben voor het goed organiseren van de inzameling, sortering en vermarkting van het materiaal • Verpakkende bedrijfsleven zorgt voor robuust financieringsstelsel; producenten betalen een vergoeding voor de op de markt gebrachte verpakkingen. Deze vergoeding wordt ingezet voor het dekken van de kosten indien de business case van een specifieke verpakkingsstroom niet sluitend is. • Verduurzaming van verpakkingen door voorkomen van verspilling van materialen, verhogen van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen, terugwinnen van verpakkingsmateriaal en inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk. • Voorkomen van zwerfafval. • Streven naar kostendekkend systeem; creëren van een sluitende business case voor de betreffende verpakkingsstromen. • Monitoring van de afspraken binnen de ROV.

2.2 De Raamovereenkomst Verpakkingen geeft invulling aan Wet Milieubeheer en het Besluit Beheer Verpakkingen via gezamenlijke afspraken

De Raamovereenkomst Verpakkingen heeft betrekking op de verpakkingsstromen glas, papier en karton, metalen, hout en kunststof die terechtkomen in het huishoudelijk of het bedrijfsafval. De systemen voor bedrijfsafval en huishoudelijk afval zijn gescheiden. Onderstaand figuur geeft de scope van de ROV weer.



In de Raamovereenkomst zijn gezamenlijke afspraken tussen IenW, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG vastgelegd over de aanpak in het verpakkingendossier voor huishoudelijk en bedrijfsafval voor de periode 2013 – 2022. Het verpakkende bedrijfsleven organiseert en bekostigt het systeem vanuit Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna Afvalfonds). De drie ROV-partijen geven invulling aan de afspraken elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid:

- Het Ministerie van IenW vanuit haar beleidsfunctie in het kader van het vaststellen van de Nederlandse beleidsdoelstellingen;
- De VNG vanuit de zorgplicht van gemeenten (voor huishoudelijk afval);
- Het Afvalfonds vanuit haar functie voor het organiseren van de producentenverantwoordelijkheid namens het verpakkende bedrijfsleven.

De drie partijen hebben alle drie een rol in het realiseren van de hergebruik doelstellingen en zijn daarmee afhankelijk van elkaar. In de Raamovereenkomst 2008 – 2012 is de spanning in de afhankelijkheid van de partijen reeds benoemd, zie onderstaande tekstbox.

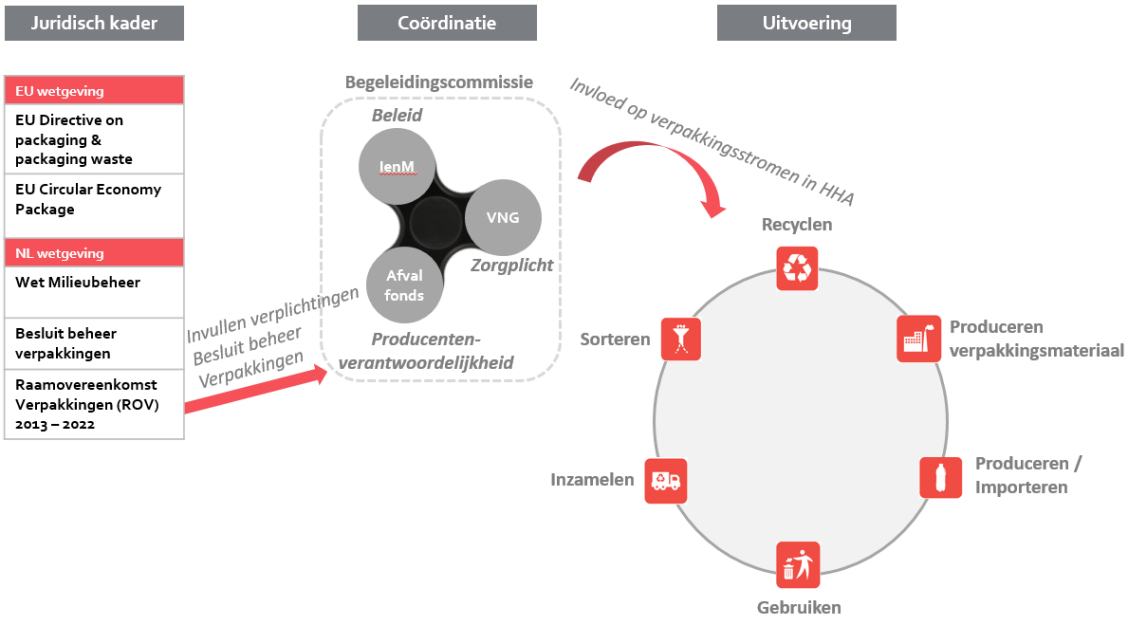
Raamovereenkomst verpakkingen 2008 -2012, overweging 10
Overwegende:
"Dat het verpakkende bedrijfsleven voortvarend invulling wil geven aan het Besluit, echter dat het verpakkende bedrijfsleven hier niet zonder medewerking van de gemeenten uitvoering aan kan geven, terwijl gemeenten op hun beurt niet verplicht kunnen worden om deze medewerking te verlenen".

Om de werking van de ROV te monitoren is een begeleidingscommissie in het leven geroepen waar de drie ROV partijen zitting in hebben[10]. De begeleidingscommissie bespreekt de werking van de ketens voor huishoudelijk afval en oefent invloed uit op de verschillende verpakkingsstromen. De begeleidingscommissie heeft geen formele status

[10] Artikel 17, Raamovereenkomst Verpakkingen2008 - 2012

vanuit de Raamovereenkomst en daarmee geen mandaat om zelfstandig afspraken te maken of om sturend op te treden in de praktijk waarin verpakkingsstromen worden ingezameld, gesorteerd en gerecycled. De hierboven beschreven onderlinge afhankelijkheid is in termen van een overkoepelende governance niet formeel georganiseerd. Dit wordt met name duidelijk op momenten dat interventies in het systeem gewenst zijn.

Onderstaand figuur geeft de samenhang binnen de keten weer:



2.3 Er is sprake van een hybride systeem met publieke en private verantwoordelijkheden

De governance voor de verpakkingsketens binnen het bedrijfsafval is volledig privaat ingericht. Marktpartijen zijn verantwoordelijk voor het organiseren van alle stappen binnen de keten. De governance in het verpakkingendossier voor huishoudelijk afval is publiek – privaat ingericht; zowel rijksoverheid en gemeenten als het bedrijfsleven hebben een verantwoordelijkheid in het goed organiseren van de verpakkingsketen voor huishoudelijk afval. Gemeenten voeren de regie over de inzameling, sortering en vermarkting van glas, papier en karton en metalen. Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten conform de afspraken in de ROV ook de regie gekregen over de ketenstappen inzameling tot en met vermarkting van het gesorteerd kunststof verpakkingsmateriaal.

Partijen met een directe rol vanuit de ROV
Onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrokken partijen met een directe rol en verantwoordelijkheid vanuit de Raamovereenkomst Verpakkingen (inclusief addendum) en bijbehorende status (publiek/privaat). Voor een exacte weergave van de rolverdeling zoals opgenomen in de Raamovereenkomst verwijzen wij naar bijlage 2.

Publiek	Gezamenlijk	Privaat
Partijen met directe rol vanuit de Raamovereenkomst Verpakkingen		
IenW Rol: beleid bepalen	**KIDV** Rol: verduurzaming verpakkingen	**Stichting Afvalfonds** Rol: organisatie en bekostiging
Gemeenten Rol: zorgplicht voor huishoudelijk afval, sinds 2015 ketenregie inzameling t/m vermarkting kunststof verpakkingsafval		**Nedvang** Rol: monitoring resultaten
ILT Rol: handhaving		**Nederland Schoon** Rol: voorkomen zwerfafval d.m.v. preventie en voorlichting

Alle betrokken organisaties werken of vanuit het publieke terrein of vanuit het private terrein, met uitzondering van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV). In de Raamovereenkomst is bepaald dat een onafhankelijk en deskundig kennisinstituut wordt opgericht waaraan wetenschappers en vertegenwoordigers van de rijksoverheid, het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten deelnemen. Het Kennisinstituut is aan zet om kennis te leveren voor verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen. De organisatie van het KIDV bestaat uit een bestuur, Raad van Advies en KIDV-bureau. Het bestuur omvat vertegenwoordigers van de rijksoverheid, het bedrijfsleven en gemeenten, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Het KIDV wordt bekostigd door het Afvalfonds Verpakkingen. De invulling van de activiteiten van het KIDV wordt gezamenlijk bepaald door het bestuur.

Partijen met een uitvoerende rol binnen de keten
Naast de partijen die een directe rol hebben vanuit de ROV zijn er ook partijen betrokken bij de uitvoering van de Raamovereenkomst. Voor de uitvoering van activiteiten die onder de ketenregie van gemeenten vallen (inzameling, sortering, vermarkting), sluiten publieke of private afvalbedrijven contracten af met gemeenten. Deze contracten lopen in de uitvoering veelal via conglomeraten[11] waar de gemeenten bij aangesloten zijn. Deze conglomeraten nemen de regietaken van de gemeenten uit handen en dragen zorg voor de dagelijkse uitvoering en/of controle en monitoring. Bovendien kan via een conglomeraat schaalgrootte en efficiency voordeel behaald worden in de contracten voor de sortering en/of vermarkting vanwege bundeling van volumes.

Om gemeenten te ondersteunen bij het efficiënt en effectief inzamelen en hergebruiken van kunststof verpakkingsafval is naast het KIDV ook een Learning Center Kunststof Verpakkingsafval (LCKVA) opgericht. De LCKVA is opgericht door het Ministerie van IenW, VNG, en het verpakkend bedrijfsleven. De dagelijkse uitvoering van taken vanuit het LCKVA ligt bij Rijkswaterstaat.

[11] Een conglomeraat is een samensmelting van verschillende organisaties in één bedrijf. Diverse gemeenten in Nederland zijn verbonden in een (publiek) conglomeraat voor het uitvoeren van afvalbeheertaken. Voorbeelden van conglomeraten omvatten: Rova, Circulus-Berkel, HVC, Midwaste, Omrin, Meerlanden, etc.

3 Werking van de verpakkingsketens met nadruk op de kunststofketen

Zoals in hoofdstuk 1 geschetst heeft de begeleidingscommissie geconstateerd (o.a. op basis van de input verkregen via de OIM-bijeenkomsten) dat er knelpunten worden ervaren in de werking van de verschillende verpakkingsketens. In dit onderzoek bekijken we welke knelpunten worden ervaren en hoe deze de dagelijkse uitvoering van ketenactiviteiten belemmeren. Door de knelpunten in de governance en rolverdeling op te lossen, kan de transitie richting een meer vraag gestuurd systeem sneller plaatsvinden. In dit hoofdstuk werken we de bevindingen over de werking van de diverse verpakkingsketen uit.

Werking verpakkingsketens bedrijfsafval
De ketens voor verpakkingen vanuit het bedrijfsafval zijn volledig privaat georganiseerd. Ook het statiegeldsysteem voor grote PET-flessen valt onder het bedrijfsafval. Ontdoeners van verpakkingsafval zijn verantwoordelijk contracten af te sluiten met afvalbedrijven voor de inzameling en verwerking van deze stromen. Bedrijfsafval bestaat voor een groot deel uit mono-stromen, die goed gerecycled kunnen worden. Afvalbedrijven zijn ingespeeld op deze stromen en hebben de afzet van de gerecyclede materialen vaak al voor inname georganiseerd. De business case voor de diverse verpakkingsstromen (met uitzondering van KWD-afval) is sluitend en marktpartijen zijn goed in staat om de verschillende stappen binnen de keten goed te organiseren. Het recyclepercentage van bedrijfsafvalstromen is daarmee, zonder externe inmenging, hoog. Al is hier ook ruimte voor verbetering, bijvoorbeeld voor de (gemengde) afvalstroom van kantoren, winkels en diensten (KWD-afval). De monitoring van het verpakkingsafval van bedrijven wordt uitgevoerd door Nedvang en deze volumes tellen mee voor het realiseren van de recycledoelstellingen in de ROV.

Werking verpakkingsketens papier, karton, glas, metaal en hout in het huishoudelijk afval
Uit de interviews met stakeholders komt naar voren dat de verpakkingsketens voor papier en karton, glas, metaal en hout in het huishoudelijk afval op dit moment goed functioneren. De governance en rolverdeling is goed belegd en de doelstellingen, met uitzondering van glas, worden behaald[12]. Gemeenten zijn goed in staat de ketenregie voor de inzameling, sortering en vermarkting te organiseren via contracten met publieke en private afvalbedrijven. Er is veel kennis en jarenlange ervaring aanwezig over de omgang met de verpakkingsstromen voor papier en karton, glas, metalen en hout. Gemeenten kunnen hierdoor goed sturen op het optimaliseren van de inzameling en verwerking van deze stromen. De hergebruik percentages voor deze stromen liggen dan ook hoog, ook binnen de Europese context. De marktprijs voor de gerecyclede materialen is bovendien relatief stabiel, omdat producenten zijn ingespeeld op het toepassen van gerecyclede materialen in nieuwe verpakkingen en producten. Hierdoor zijn de benodigde ketenvergoedingen vanuit het verpakkende bedrijfsleven niet nodig of beperkt. Het merendeel van de geïnterviewde stakeholders is van mening dat we tevreden moeten zijn met de hoge recyclingpercentages die we op dit moment met deze stromen behalen. In de optiek van verschillende stakeholders wegen de benodigde extra kosten voor het behalen van de aanvullende recyclingprocenten (in het bijzonder voor glas) niet op tegen het extra milieurendement dat hiermee behaald kan worden. De goed presenterende stromen dienen wel voldoende aandacht te krijgen om het huidig resultaat op peil te houden. Dit betekent dat de

[12] 'Verpakkingen in de circulaire economie, Recycling verpakkingen Nederland 2015', Afvalfonds Verpakkingen, 2016

resultaten van de verschillende verpakkingsstromen goed gemonitord dienen te worden[13], zodat snel ingegrepen kan worden indien er schommelingen in de resultaten optreden. Zolang de resultaten op hetzelfde niveau blijven en de doelstelling op glas wordt gerealiseerd, dient de focus te liggen op stromen waar grotere verbeteringen haalbaar zijn. Het gaat dan met name om de kunststof verpakkingsstroom.

Op basis van de gesprekken concluderen we dat er geen verbeteringen in de governance van de verpakkingsstromen binnen het bedrijfsafval en voor de verpakkingsstromen papier en karton, glas, metaal en hout binnen het huishoudelijk afval benodigd zijn. Gezien de conclusie dat de keten (inclusief de governance) voor deze stromen goed functioneert, besteden we in dit rapport geen verdere aandacht aan deze stromen. De overige hoofdstukken focussen we op de inrichting, werking en mogelijke verbeteringen in de kunststofketen.

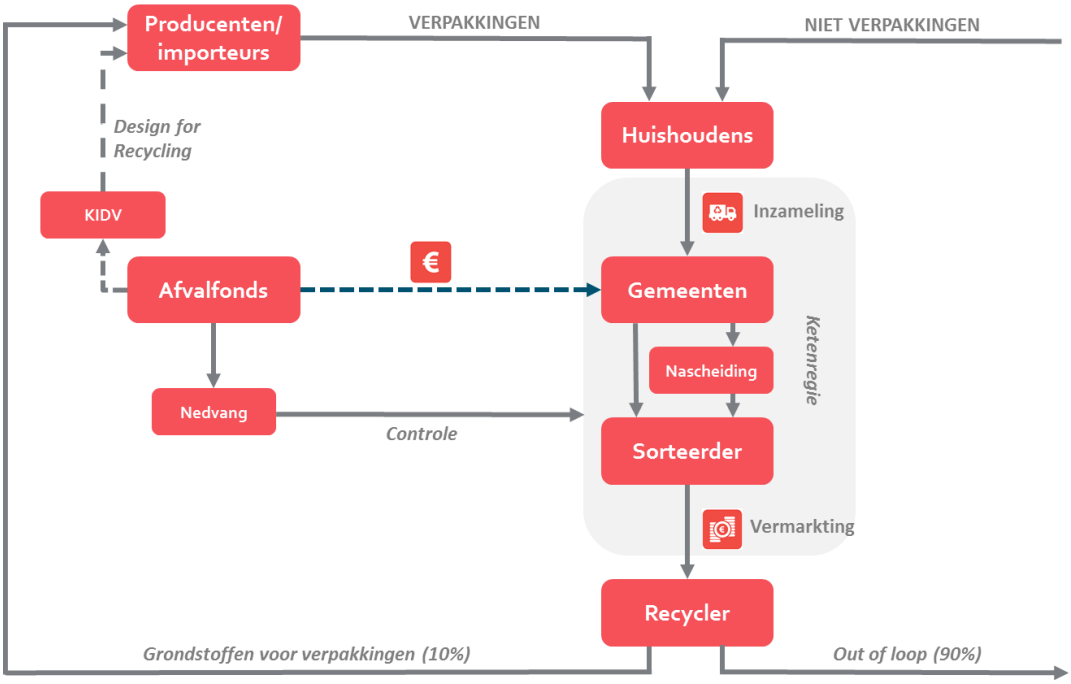
Werking verpakkingsketen kunststof in het huishoudelijk afval
De kunststofketen is complexer dan de overige verpakkingsketens vanwege: (1) de veelheid aan kunststofstromen (±250 kunststof verpakkingssoorten), (2) de veelheid aan inzamelsystemen (388 gemeenten bepalen zelf hoe ze het systeem inrichten), (3) niet sluitende business case voor recyclen van kunststofverpakkingen, (4) verschil in visie en prioriteit binnen afzonderlijke gemeenten hoe om te gaan met kunststofverpakkingen en (5) de sterke relatie met de olieprijs die de prijs van virgin, en daarmee ook van gerecyclede, kunststoffen bepaalt. Deze combinatie van factoren bemoeilijkt de werking van de keten. Goede inrichting van de governance en rolverdeling is binnen deze verpakkingsketen van groot belang om de dagelijkse uitvoering van de keten te optimaliseren en daarmee het rendement te verhogen. Uit de interviews blijkt dat er verbeteringen mogelijk zijn in de governance van de kunststofverpakkingsketen. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

[13] Deze monitoring wordt reeds uitgevoerd door Nedvang

4 Inrichting kunststofketen

In dit hoofdstuk geven we in de eerste paragraaf een overzicht van de kunststofketen, in paragraaf twee schetsen we de achtergrond van de keuze voor dit systeem en de effecten hiervan op de keten. Paragraaf 3 gaat in op de knelpunten die op dit moment worden ervaren binnen de kunststofketen.

4.1 Overzicht inrichting kunststofketen voor huishoudelijk afval



Het figuur hierboven geeft een overzicht van de betrokken stakeholders in de keten voor huishoudelijke kunststofverpakkingen weer. Producenten/importeurs brengen verpakkingen op de markt die vervolgens door huishoudens worden gekocht en gebruikt. In totaal komt er in Nederland jaarlijks circa 475 kiloton (kton) aan kunststof verpakkingsmateriaal op de markt. Hiervan komt circa twee derde terecht in het huishoudelijk afval en circa een derde in het bedrijfsafval. Na gebruik gooien consumenten de verpakkingen bij het huishoudelijke afval, waarna de gemeente sinds 2015 naast de verantwoordelijkheid voor de inzameling, ook de verantwoordelijkheid voor de sortering en vermarkting van het kunststof verpakkingsmateriaal in het huishoudelijke afval heeft. De gemeenten voeren daarmee de zogenaamde ketenregie over deze activiteiten.

Elke individuele gemeente is vrij om haar eigen systeem in te richten voor de uitvoering van deze activiteiten. Er bestaat daardoor onderscheid tussen gemeenten in het type systeem dat zij hanteren voor de inzameling. Hieronder worden de verschillende systemen kort toegelicht.

Bronscheiding - Nascheiding:	Gescheiden inzameling van specifieke verpakkingsstromen via aparte inzamelmiddelen – Inzameling via het restafval, waarna in een aparte sorteerslag de specifieke verpakkingsstroom uit het restafval gehaald wordt.
Apart – Gecombineerd inzamelen	Inzameling per specifieke verpakkingsstroom – Combineren van de inzameling van twee of meer verpakkingsstromen (bijvoorbeeld PMD)
Haal – Brengmethode	Huis-aan-huis ophalen van verpakkingsafval – Burgers brengen verpakkingsafval naar inzamelmiddel/container in de buurt
Zak – Bak inzameling	Inzameling via een vuilniszak – Inzameling via een (mini)container
Diftar – Niet Diftar	Toepassing van gedifferentieerde tarieven per huishouden op basis van hoeveelheid aangeboden (verpakkings)afval – Uniforme tarieven voor elk huishouden ongeacht de hoeveelheid aanboden (verpakkings)afval

Het ingezamelde kunststofmateriaal wordt onder de regie van gemeenten door private partijen in Nederland en Duitsland gesorteerd in verschillende stromen (PET, PP, PE, folies en mix kunststoffen). Deze gesorteerde stromen worden conform vastgestelde specificaties aangeleverd bij recyclingbedrijven die het gesorteerde materiaal verwerken tot grondstoffen waar nieuwe verpakkingen en producten van gemaakt worden. Deze grondstoffen (granulaat) worden verkocht aan producenten, die het verwerken tot nieuwe verpakkingen of producten. Momenteel wordt circa 10% van de kunststofverpakkingen verwerkt tot nieuwe verpakkingen, de overige 90% verdwijnt uit de verpakkingsketen of wordt ingezet voor andere toepassingen (bloempotten, tuinmeubilair, etc.)[14].

In Nederland kennen we producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. Voor kunststofproducten anders dan verpakkingen geldt geen verplichting voor producenten voor de financiering van de verwerking van de producten. Dit betekent in de praktijk dat gemeenten uitsluitend een vergoeding krijgen voor de inzameling, sortering en vermarkting van kunststofverpakkingen. De inzamelsystemen van gemeenten zijn daardoor uitsluitend gericht op verpakkingen[15]. Vermenging van de stroom met niet-verpakkingen (zoals kunststof speelgoed e.d.) vindt plaats doordat het onderscheid voor burgers tussen verpakkingen en niet-verpakkingen niet altijd duidelijk genoeg is.

De business case voor huishoudelijk kunststofverpakkingsafval is niet sluitend. De marktprijzen voor gerecycled kunststof dekken niet de kosten voor de inzameling, sortering en recycling van het kunststofverpakkingsmateriaal. Het Afvalfonds Verpakkingen draagt daarom conform de afspraken in de ROV namens het verpakkende bedrijfsleven zorg voor de bekostiging van het systeem. Gemeenten ontvangen een vergoeding voor de inzameling, sortering en vermarkting van het kunststof verpakkingsafval. Nedvang controleert de gemeenten en de afvalbedrijven of de uitvoering van de ketenactiviteiten aan de gestelde eisen voldoet. Bij correcte uitvoering ontvangt de gemeente een vergoeding om de kosten voor de ketenregie-activiteiten te kunnen dekken. Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) voert onderzoek uit om de

[14] Bron: KIDV

[15] Bij een sluitende business case voor kunststof kunnen gemeenten sneller geneigd zijn om het inzamelsysteem te verbreden met niet-verpakkingen.

verduurzaming van kunststofverpakkingen te stimuleren en daarmee het gat tussen de kosten en opbrengsten binnen de keten (ofwel ketendeficit) te verkleinen[16].

4.2 Vastgestelde doelstellingen hebben inrichting huidig kunststofsysteem bepaald

De Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 -2022 is in juni 2012 vastgesteld. Belangrijke uitgangspunten waar de ROV aan moest bijdragen waren (1) het verhogen van het percentage hergebruik van materiaalstromen, (2) het verlagen van het volume huishoudelijk (rest)afval en (3) invulling geven aan de producentenverantwoordelijkheid. De ROV 2013 – 2022 besteedt specifiek veel aandacht aan kunststof verpakkingen (artikel 6 t/m 12 van de overeenkomst).

Bij het vormgeven van de tweede raamovereenkomst vonden de ROV- partijen het van belang dat zoveel mogelijk werd aangesloten bij de reeds bestaande afspraken van andere verpakkingsstromen (papier en karton, glas, metalen en hout). Vanuit deze achtergrond is gekozen voor een systeem waarin de nadruk ligt op het inzamelen en verwerken van een zo hoog mogelijk volume en het beleggen van een grotere verantwoordelijkheid bij gemeenten (uitbreiding van regie voor inzameling naar inzameling – sortering en vermarkting vanaf 1 januari 2015).

4.3 Werking van de kunststofketen

De keuze voor een aanbod gedreven systeem met daarbinnen een centrale rol voor de gemeenten heeft geleid tot de volgende effecten:

- *Sterke groei in ingezameld volume*; het ingezameld volume is gestegen van 25,2 Kton in 2009 naar 162 Kton in 2014[17].
- *Ontstaan van nieuwe economische activiteiten;* diverse private partijen investeren (of hebben reeds geïnvesteerd) in nascheiding- en sorteerinstallaties en recyclingtechnieken in Nederland.
- *Grote diversiteit in inzamelsystemen;* er bestaat onderscheid in o.a. bron-nascheiding, haal-breng, zak- bak, diftar – niet diftar, gecombineerd – apart. 388 gemeenten zijn vrij om hun eigen systeem te bepalen. Dit heeft geleid tot een grote diversiteit in de invulling van het systeem.
- *Oplopende kosten*; door verhoging van het volume stijgen de kosten voor de inzameling en verwerking van kunststof verpakkingen. In 2015 bedroeg het tekort om de keten financieel te sluiten meer dan €120 miljoen[18].
- *Toenemende vervuiling in ingezamelde stromen* [19]; "Sorteerders berichten gemeenten dat de kwaliteit van het ingezamelde kunststof verpakkingsafval van huishoudens afneemt en dat maatregelen nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren"[20].
- *Diversiteit aan contracten tussen gemeenten en inzamelaars/sorteerders*; Suez heeft als één van de sorteerders op dit moment bijvoorbeeld circa 10 contracten met individuele

[16] Bijvoorbeeld door het verbeteren van de recyclebaarheid van verpakkingen of het verhogen van de toepassing van gerecyclede kunststoffen

[17] Factcheck plastic recycling, KIDV en Natuur & Milieu, maart 2016

[18] LCKVA, Kwaliteitsverbetering inzamelen en sorteren kunststof verpakkingsafval

[19] Vele malen aan de orde gesteld tijdens stakeholder interviews

[20] LCKVA, Factsheet: Communicatie; Verbetering kwaliteit inzameling kunststofverpakkingsafval / PMD door gemeenten, juli 2016

gemeenten en 5 contracten met conglomeraten. Onder de contracten met de conglomeraten liggen contracten met circa 200 gemeenten met eigen inzamelmethoden, e.d.

- *Beperkte invloed van recyclers op de werking van de keten*; recyclers hebben geen directe rol vanuit de Raamovereenkomst Verpakkingen. Zij zijn afhankelijk van het aangeleverd materiaal opgeleverd door ketenpartijen aan de voorkant van de keten, sturing op de kwaliteit van dit materiaal vindt plaats vanuit de ketenregie.
- *Beperkte coördinatie en regie over de gehele keten*; de coördinatie is versnipperd door het beleggen van de regie bij 388 gemeenten en veelal uitbesteding van regietaken van gemeenten aan uitvoerende partners.

In onderstaand schema geven we per ketenstap weer welke partij de regie voert en welke partij zich bezig houdt met de uitvoering van de dagelijkse taken.

Dagelijkse invulling systeem:

	Productie verpakkingen	Inzameling	Sortering	Vermarkting gesorteerd materiaal	Recycling	Afzet gerecycled materiaal
Regie	niet formeel vastgelegd	publiek	publiek	publiek	niet formeel vastgelegd	niet formeel vastgelegd
Partij	producenten	gemeenten	Gemeenten	gemeenten	recyclers	producenten verpakkingen
Uitvoering	privaat	publiek, enkele gevallen privaat	privaat	publiek of privaat	privaat	privaat
Partij	producenten	Publieke en private inzamelaars, conglo-meraten	sorteerders in NL en Duitsland, afspraken deels via conglo-meraten	conglomeraten, gemeenten, geselecteerde marktpartij	recyclers, in NL en inter-nationaal	producenten verpakkingen, in NL en inter-nationaal

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat de regievoerder in verschillende gevallen afwijkt van de uitvoerende partij. Dit komt veelal door uitbesteding van taken. De gemeenten zijn ofwel aangesloten bij een conglomeraat die de uitvoeringstaken uit handen neemt ofwel er worden openbare aanbestedingen georganiseerd voor het uitvoeren van ketenactiviteiten (mogelijk via het conglomeraat). Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen meerdere ketenactiviteiten (met name sortering en vermarkting) in één hand aan te besteden, terwijl andere gemeenten uitsluitend individuele ketenstappen aanbesteden.

4.4 Knelpunten binnen de kunststofketen

Binnen de kunststofketen ervaren ketenpartners en stakeholders op dit moment verschillende knelpunten[21]. In dit onderzoek focussen wij uitsluitend op de knelpunten met betrekking tot de governance en rolverdeling. De knelpunten zijn onder te verdelen in een aantal categorieën:

- Ketenregie
- Sturing op de keten
- Samenwerking
- Betrokkenen in de keten
- Beleid.

Hieronder werken we de knelpunten per categorie uit.

Knelpunten met betrekking tot de ketenregie:

- Voor individuele gemeenten is het lastig om te sturen op de sortering en vermarkting van het materiaal. Goede sturing vraagt kennis van de dagelijkse gang van zaken en een internationale markt, die niet vanzelfsprekend binnen elke gemeente aanwezig is. Het ontbreken van voldoende kennis over de benodigde en/of behaalde kwaliteit van het materiaal en de afzetmarkt maakt het voor gemeenten lastig om adequaat te kunnen sturen op contracten met o.a. private sorteerders.
- Ketenregie in handen van 388 gemeenten (met grote diversiteit in lokaal beleid) bemoeilijkt het bewerkstelligen van uniformiteit, efficiency en schaalvoordelen binnen de keten.
- Er ontbreekt één duidelijk aanspreekpunt binnen de keten. Kennis en kunde is erg verspreid waardoor issues pas laat aan de orde komen en er onvoldoende mandaat is om problemen snel op te lossen.
- Gemeentelijke begrotingen bieden weinig ruimte voor schommelingen in budgetten. Het dragen van de verantwoordelijkheid voor de vermarkting van het gesorteerde materiaal is derhalve complex vanwege risico's in de marktprijs voor gerecyclede kunststoffen, die weer sterk afhankelijk is van de olieprijs.
- Bij afsluiting van de contracten tussen gemeenten en sorteerders is ingezet op het realiseren van lage sorteertarieven waardoor de ruimte binnen de ketenvergoeding niet volledig wordt ingezet voor het realiseren van de optimale kwaliteit.
- Regie op de gehele keten (van korrel tot korrel, dus breder dan de activiteiten die onder de ketenregie vallen) ontbreekt. Dit bemoeilijkt de transitie naar een vraag gestuurde markt aangezien ketenpartijen die dicht op de afzet van het gerecycled materiaal staan niet betrokken zijn bij de regievoering op de voorkant van de keten (inzameling en sortering van het materiaal).

Knelpunten met betrekking tot sturing op de keten:

- Het huidig systeem (inclusief vergoedingensystematiek) is gericht op het maximaliseren van het ingezameld en gesorteerd volume. De vergoeding is gebaseerd op het aantal ton kunststof verpakkingsafval aangeboden voor recycling en de hoogte

[21] De knelpunten zijn geïnventariseerd met behulp van verslagen van OIM-bijeenkomsten en diverse stakeholderinterviews (zie bijlage 1 voor een overzicht van gesprekspartners)

van de vergoeding per ton is gelijk voor elke gemeente[22], ongeacht de kwaliteit van het ingezamelde en gesorteerde materiaal. Er bestaat daardoor weinig tot geen prikkel om de kwaliteit van het ingezamelde materiaal te optimaliseren.
- Gemeenten krijgen moeilijk of pas laat inzicht in de resultaten per ketenstap. Resultaten zijn vaak pas bekend wanneer alle ketenstappen zijn doorlopen en dat kan maanden duren. Dit gebrek aan tijdige feedback beperkt de mogelijkheden voor sturing aan de voorkant van de keten op kwaliteit en overige issues.
- De sturing op de uitvoering van de inzameling, sortering en vermarkting van het kunststof verpakkingsmateriaal vindt plaats via de gemeenten[23]. De sturing op uitvoeringsniveau is daardoor verspreid over een groot aantal partijen (ketenregie vanuit 388 gemeenten). Wanneer er problemen optreden in de dagelijkse uitvoering die de invloed van een individuele gemeente overstijgt dan is het lastig om dit met alle gemeenten te bespreken. Dit heeft tot gevolg dat onderwerpen met betrekking tot de uitvoering worden opgeschaald naar het strategische niveau van de begeleidingscommissie die niet direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ketenactiviteiten. Het duurt daardoor lang voordat de kern van een probleem helder is en een oplossing is doorgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid over de omgang met pet-trays in het sorteerproces bij het ontbreken van recyclemogelijkheden voor deze stroom.
- De rollen van de ROV-partijen zijn niet formeel vastgelegd, waardoor er onvoldoende mandaat is om problemen zelfstandig op te lossen. Dit leidt tot veel afstemming en vertraging bij het oplossen van problemen. Het mandaat vanuit de VNG is specifiek complex vanwege de diversiteit in lokaal beleid binnen gemeenten.

Knelpunten met betrekking tot samenwerking:
- De samenwerking en afstemming binnen de keten verloopt moeizaam doordat de gestelde eisen en normen niet voor alle partijen helder zijn (o.a. gemeenten), hierdoor ontstaat ruimte voor eigen interpretatie van de kaders en bijbehorende verantwoordelijkheden.
- Heldere afspraken over de omgang met niet-verpakkingen (kunststof speelgoed, e.d.) binnen het systeem voor kunststofverpakkingen ontbreken. Producenten zijn niet verantwoordelijk voor het vergoeden van deze stroom, in de praktijk gooien burgers echter regelmatig niet-verpakkingen bij het kunststofverpakkingsafval[24]. Gemeenten kunnen vanuit de ambitie voor het behalen van de VANG-doelstellingen baat hebben bij het apart inzamelen van deze niet-verpakkingen stroom vanwege reductie van het restafval. Binnen de huidige processen zijn er vaak geen afspraken vastgelegd over de omgang met deze stroom, waardoor er discussie ontstaat over de vergoeding van de kosten en de verwerking van de stroom. De kosten van de verwerking zijn vaak niet opgenomen in de budgetten van gemeenten.
- Overdracht tussen de verschillende stappen binnen de keten (inclusief het contractmanagement) verloopt moeizaam doordat de verantwoordelijke partijen (gemeenten) onvoldoende zicht hebben op de resultaten per ketenstap (zie ook knelpunt 2 m.b.t. sturing op de keten).

[22] Zolang aan de DKR normen wordt voldaan. Wanneer de normen niet worden behaald, dan ontvangt de gemeente geen vergoeding vanuit het Afvalfonds. Deze check wordt uitgevoerd door Nedvang.

[23] Of via het conglomeraat waar de gemeente bij aangesloten is

[24] O.a. vanwege het ontbreken van kennis van welke producten wel/niet onder de gescheiden inzameling van kunststof vallen

- Sorteerders worden onvoldoende geconsulteerd voor invoering van een nieuw inzamelsysteem door de gemeenten, dit bemoeilijkt de overdacht tussen inzameling en sortering (met name in de opstartperiode).

Knelpunten met betrekking tot de betrokkenen in de keten:

- Marktpartijen die grote invloed hebben op de werking van de keten (sorteerders en recyclers) zijn onvoldoende betrokken bij de organisatie en optimalisatie van de werking van de keten.
- Diverse gemeenten zijn van mening dat producenten binnen hun bedrijfsvoering niet optimaal inzetten op het verbeteren van de keten, via bijvoorbeeld het gebruik van eenvoudig recyclebaar materiaal en/of het inzetten van gerecycled materiaal. Hierdoor blijven de ketenkosten voor de inzameling, sortering en recycling van het kunststof hoog.

Knelpunten met betrekking tot beleid:

- Kaders op uitvoeringsniveau zijn onduidelijk. In het UMP[25] staan veel regels op detailniveau, wat leidt tot discussie tussen ketenpartners. De administratieve bewijslast verandert regelmatig, waardoor het veel tijd en energie kost om de benodigde informatie boven tafel te halen. Hierbij komt dat het oude UMP niet was afgestemd op de ROV 2013 – 2022, waardoor er ruimte bestond voor eigen interpretatie. Per 1 januari 2017 is een nieuw UMP ingevoerd, dat is opgesteld in samenspraak met betrokken stakeholders. Naar verwachting neemt de eigen interpretatie van kaders hierdoor af.
- Wijzigingen in beleid (o.a. aanpassing Raamovereenkomst en UMP) en financiering (hoogte vergoeding vastgelegd tot 2019) bieden onvoldoende garantie voor het doen van lange termijn investeringen.
- Het behalen van zowel de VANG-doelstellingen en hergebruikdoelstellingen van specifieke verpakkingsstromen als het aanbrengen van meer focus op kwaliteit van het ingezameld en gesorteerd materiaal brengt een spanning met zich mee. Het VANG-beleid is gericht op het beperken van het restafval tot 100 kg per inwoner in 2020. Gemeenten sturen hierdoor sterk op het beperken van de hoeveelheid restafval door introductie van diftar- en/of omgekeerd inzamelsystemen. Dit kan een averechts effect hebben op de kwaliteit van het ingezameld materiaal doordat burgers restafval deponeren in bronscheidingsstromen.
- Het vergoedingensysteem bevat onvoldoende prikkels voor het realiseren van een vraag gestuurde markt; de vergoeding is voor elke gemeente gelijk zolang aan de minimumeisen wordt voldaan. Hierdoor wordt gestuurd op het ten minste behalen van de minimumkwaliteit in plaats van het optimaliseren van de kwaliteit van diverse kunststofstromen. Er is bij het afsluiten van contracten niet altijd genoeg aandacht voor de gevraagde specificaties aan het gesorteerde materiaal vanuit recyclers omdat gemeenten vergoed krijgen op basis van de DKR-specificaties.

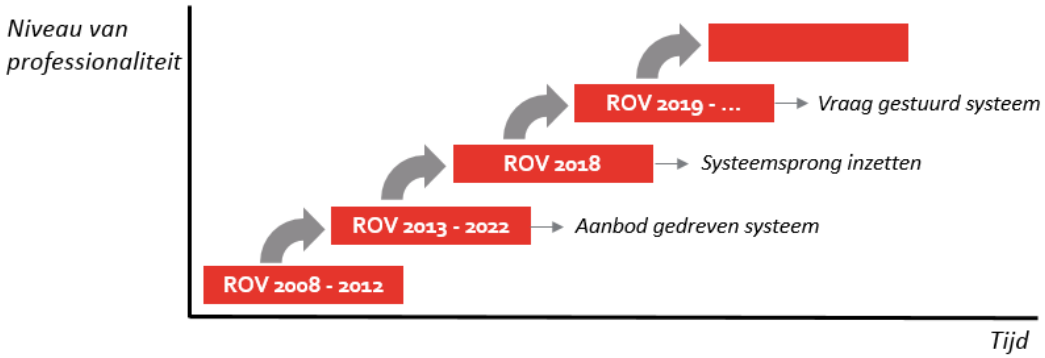
Uit bovenstaande blijkt dat er momenteel diverse knelpunten in de governance optreden die de dagelijkse uitvoering van de keten belemmeren. Deels zijn deze te verklaren door de nieuwheid van het systeem, deels lijken deze knelpunten meer structureel van aard. Er zijn verbeteringen mogelijk in zowel de sturing en samenwerking binnen de keten als in het gestelde beleid

[25] Uitvoerings- en Monitoringsprotocol

(inclusief bijbehorende afspraken). In hoofdstuk 5 werken we alternatieven uit die bijdragen aan het oplossen van de genoemde knelpunten.

4.5 Doorontwikkeling van de kunststofketen is benodigd om knelpunten op te lossen

De kunststofketen heeft afgelopen jaren grote sprongen gemaakt. Het ingezameld volume is fors gestegen, er is geïnvesteerd in nieuwe sorteer- en recyclingtechnieken en de recycledoelstellingen worden gehaald. Tegelijkertijd nemen de kosten toe en blijft de kwaliteit achter. Er bestaat dus ruimte voor verbetering. De ambitie is om de keten te transformeren van een aanbod gestuurd met voldoende kwantiteit naar een vraag gestuurd systeem met voldoende volume van constante kwaliteit. Kanteling van het systeem van een aanbod gestuurd naar een vraag gestuurd systeem vraagt om goede coördinatie tussen partijen, zodat de kwaliteit binnen elke ketenstap, maar vooral over alle ketenstappen heen, geoptimaliseerd wordt. Verdere doorontwikkeling van de keten is nodig om de huidige knelpunten binnen de keten op te lossen. Deze doorontwikkeling is mogelijk via een systeemsprong richting een meer vraag gestuurd systeem.



Voorwaarde voor het mogelijk maken van de beoogde systeemsprong is dat het systeem efficiënt is ingericht. In het volgende hoofdstuk werken we de voorwaarden voor een efficiënt systeem uit.

5 Voorwaarden voor efficiënt systeem

In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat doorontwikkeling van de kunststofketen nodig is om knelpunten in de uitvoering op te lossen en de transitie van een aanbod gestuurd systeem naar een meer vraag gestuurd systeem in te zetten. Voor een transitie van het systeem is het van belang dat de juiste condities gecreëerd worden. In dit hoofdstuk werken we de voorwaarden voor een efficiënt systeem uit en bekijken we in welke mate op dit moment aan deze voorwaarden wordt voldaan.

5.1 Een vraag gestuurd systeem vereist passende markt- en bestuurlijke condities

Een efficiënt systeem omvat zowel goede markt- als bestuurlijke condities. Hieronder werken we de benodigde condities per categorie uit.

Marktcondities omvatten:

1. Voldoende afzetmogelijkheden; voldoende vraag naar gerecycled materiaal in de keten. Dit vraagt een sluitende business case. Dit betekent dat producenten van verpakkingen en andere producten bereid zijn om gerecyclede kunststoffen te gebruiken in hun productieproces en dat ze bereid zijn om daarvoor een marktprijs te betalen die ligt op of boven de kostprijs van de gerecyclede kunststoffen. Op het moment dat de opbrengsten van gerecyclede kunststoffen gelijk of hoger zijn dan de kosten om deze gerecyclede kunststoffen te maken is de kunststofketen economisch gesloten. Het is van belang dat de marktprijs van gerecyclede kunststoffen concurrerend is met de marktprijs voor virgin kunststoffen, die weer afhankelijk is van de olieprijs. Alle betrokken partijen in de keten spelen hier een rol in door de kosten voor de verschillende ketenstappen binnen de perken te houden.
2. Voldoende sorteer- en recyclingcapaciteit binnen de keten; voldoende capaciteit binnen de keten om het totale volume binnen elke ketenstap te kunnen verwerken met de gewenste kwaliteit.
3. Constante kwaliteit van het ingezameld en gesorteerd materiaal; kwaliteit van het totale volume is consistent op hetzelfde niveau (uitsluitend kleine schommelingen mogelijk). Dit is noodzakelijk om de producenten in staat te stellen een product van gerecycled materiaal te leveren dat een stabiele kwaliteit heeft.
4. Voldoende volume ingezameld materiaal; voldoende volume om schaalvoordelen te behalen.

Bestuurlijke condities omvatten:

1. Goede overdracht; goede afstemming en samenwerking tussen partijen in de keten, vooral op de overdrachtsmomenten tussen de verschillende ketenstappen.
2. Gecommitteerde partijen met doorzettingsmacht; betrokken partijen zijn toegewijd om gezamenlijk de keten te optimaliseren en beschikken over voldoende mandaat en invloed om afspraken te maken.
3. Overzicht binnen de keten; één of meerdere partijen hebben goed zicht op de (werking van) verschillende ketenstappen.
4. Consistente doelen; gelijke doelen of op elkaar aansluitende doelen voor alle betrokkenen in de keten.
5. Stabiele wetgeving; helder langjarig strategisch beleid.

6. Denken in life cycle costs; focus op optimalisatie van totale opbrengsten en kosten in de keten in plaats van de kosten per ketenstap.

5.2 De eisen aan een vraag gestuurd systeem worden op dit moment nog onvoldoende ingevuld

Optimale invulling van de hierboven beschreven condities draagt bij aan een soepele overgang van een aanbod gestuurd naar een meer vraag gestuurd systeem. In onderstaande tabel werken we de condities één voor één uit en lichten we toe in welke mate er op dit moment aan de condities wordt voldaan.

Eisen aan het systeem		Mate waarin er momenteel aan wordt voldaan (van -- tot ++)	Toelichting
Marktcondities			
1	Voldoende afzetmogelijkheden	-	Onvoldoende vraag vanuit marktpartijen naar gerecyclede kunststoffen. Virgin geproduceerd verpakkingsmateriaal is over het algemeen stabieler van kwaliteit en goedkoper dan gerecycled materiaal.
2	Voldoende capaciteit binnen de keten	-	Op dit moment is er onvoldoende sorteercapaciteit binnen Nederland om het totaal ingezameld volume te sorteren. Recyclingcapaciteit bevindt zich met name in Duitsland. Marktpartijen investeren onvoldoende in additionele capaciteit (in Nederland) vanwege te hoge financiële risico's door onvoldoende zekerheid over lange termijn financiële bijdragen.
3	Constante kwaliteit van het ingezameld materiaal	-	Toenemende vervuiling van materiaal door (gemeentelijke) focus op reductie volume huishoudelijk afval[26].
4	Voldoende volume ingezameld materiaal	++	Voldoende volume binnen de keten. Ingezameld volume is afgelopen jaren sterk gestegen.
Bestuurlijke condities			
A	Goede overdracht	--	Focus ligt eerder op het optimaliseren van specifieke ketenstappen door stellen van eisen aan individuele ketenstappen (bijvoorbeeld voldoen aan de DKR-

[26] Harde bewijslast voor de onderbouwing van deze constatering ontbreekt nog. Dit aandachtspunt is echter door diverse stakeholders aan de orde gesteld.

			specificaties na afloop van het sorteerproces). Hierdoor is er onvoldoende aandacht voor consequenties van dergelijke optimalisaties in het vervolg van de keten.
B	Gecommitteerde partijen met doorzettingsmacht	+/-	Commitment bij de ROV partijen is aanwezig, maar in de praktijk ontbreekt de doorzettingsmacht regelmatig door onvoldoende mandaat en de benodigde afstemming met veelheid aan partijen met variatie in belang en (lokale) prioritering. Kunststofdossier is bovendien politiek beladen.
C	Overzicht binnen de keten	-	Onvoldoende, de regie is versnipperd over 388 gemeenten. Bovendien besteden gemeenten de regie vaak uit aan tussenpartijen zoals conglomeraten, waardoor veel partijen (zonder voldoende mandaat) zijn betrokken. Er is geen partij binnen de keten die het totaaloverzicht heeft over de werking en resultaten van de verschillende ketenstappen en op basis van dat overzicht kan acteren.
D	Consistente doelen	-	Doelstellingen van verschillende stakeholders sluiten onvoldoende op elkaar aan. Voorbeeld: VANG-doelstelling m.b.t. het verminderen van restafval en inzetten op het verhogen van de kwaliteit van het kunststof. Bovendien bestaat ruimte voor eigen interpretatie van doelen. Hierdoor is er onvoldoende overeenstemming tussen ketenpartners over de geldende kaders.
E	Stabiele wetgeving	+/-	Wetgeving is stabiel, maar ondanks de lange looptijd van de ROV van 10 jaar verandert de invulling via ROV regelmatig. Voorbeelden: ketenregie naar gemeenten, invoering UMP[27] versie 3.0.
F	Denken in Life Cycle Costs	-	Partiële afwegingen gericht op optimalisaties van deel van de keten, focus op resultaat eigen ketenstap door verkrijgen van vergoeding bij voldoen aan normen voor de desbetreffende ketenstap.

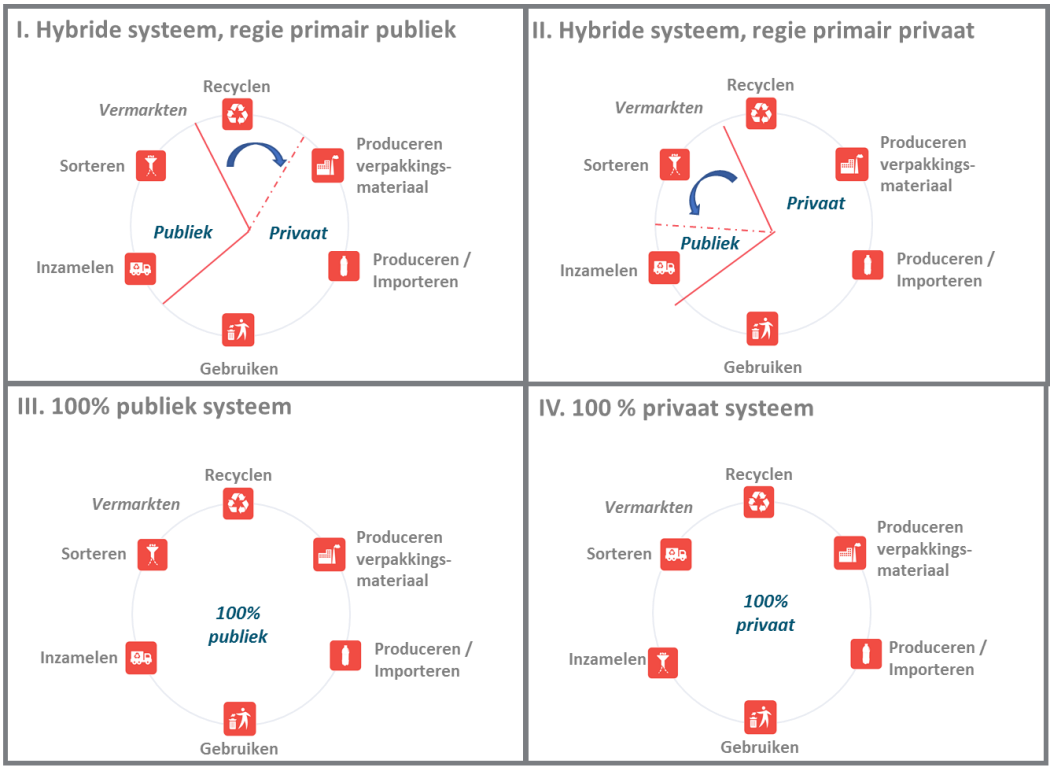
[27] Uitvoerings- en monitoringsprotocol. Beschrijft de monitorings- en uitvoeringsregels voor de inzameling en recycling van verpakkingen. Het UMP is een praktische uitwerking van de verplichtingen voortkomend uit wetgeving, overeenkomsten en aanvullend gemaakte afspraken voor het dossier verpakkingen. Bron: www.umpverpakkingen.nl

Uit de tabel blijkt dat de eisen aan een efficiënt systeem op dit moment nog onvoldoende worden ingevuld. In het volgende hoofdstuk werken we een aantal alternatieven uit die bijdragen aan het verbeteren van de condities binnen de keten.

6 Alternatieven voor inrichting governance

6.1 Binnen de keten zijn vier alternatieven in de governance mogelijk

De governance binnen de kunststofketen kan op vier manieren worden veranderd. Deze vier alternatieven werken we hieronder uit. We schetsen nadrukkelijk 'de uitersten' van het speelveld om daarmee de verschillen tussen de alternatieven zo goed mogelijk tot uitdrukking te brengen. In hoofdstuk 7 besteden we aandacht aan de wijze waarop de manier waarop de door ons geschetste voorkeursalternatieven in dagelijkse praktijk geïmplementeerd kunnen worden. De figuur hieronder introduceert allereerst de vier uitersten die we onderscheiden:



Alternatief I en II zijn hybride systemen waar zowel publieke als private partijen een verantwoordelijkheid houden binnen de keten.

Bij alternatief I wordt de publieke verantwoordelijkheid opgerekt. Gemeenten worden in dit model verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval tot en met de recycling van het kunststofverpakkingsmateriaal. De productie van kunststofverpakkingsmateriaal en verpakkingen blijft een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

In alternatief II wordt een beweging de andere kant op gemaakt. In dit model ligt uitsluitend de regie voor de inzameling bij de gemeenten, de overige ketenstappen worden privaat georganiseerd.

Alternatief III kenmerkt zich als een 100% publiek systeem. In dit systeem wordt er van uit gegaan dat het sluiten van de kunststofketen over alle ketenstappen onder regie van de publieke sector wordt vormgegeven. Alternatief IV gaat uit van een 100% private markt. Binnen dit alternatief verdwijnt de zorgplicht van gemeenten voor de inzameling van het kunststof verpakkingsafval bij huishoudens.

6.2 Alternatief I en II zijn meest kansrijk om wijzigingen op korte termijn te realiseren

In ons onderzoek hebben alternatieven III en IV vooral geholpen in de discussie met de ROV-partijen over waar de grenzen van de verantwoordelijkheden van elk van de betrokken partijen liggen. Invoering in de praktijk van zowel alternatief III of IV vragen grote aanpassingen van wetgeving die verder reiken dan de Raamovereenkomst Verpakkingen en binnen gemeenten ook consequenties hebben voor de inzameling van andere afvalstromen dan verpakkingen. Omdat ons onderzoek erop gericht is om aanbevelingen te doen die op korte termijn verbeteringen kunnen realiseren werken wij uitsluitend alternatief I en II verder uit.

6.3 Beide alternatieven kennen voor- en nadelen

Niet gezegd is dat de implementatie van alternatief I of II eenvoudig en zonder obstakels zal verlopen. Zowel alternatief I als II vragen immers aanpassingen van de huidige afspraken binnen de Raamovereenkomst. In alternatief I wordt de regie van gemeenten uitgebreid met recycling, alternatief II vraagt een meer ingrijpende wijziging van het systeem via herintroductie van (soortgelijke) afspraken van voor 2015. Om nader zicht te krijgen hoe ingrijpend de introductie van elk van deze alternatieven is, lichten we ze hieronder nader toe.

Alternatief I: Hybride systeem, regie primair publiek
Beschrijving van het te introduceren nieuwe systeem: Gemeenten behouden ketenregie, deze wordt uitgebreid met de stap recycling. Voor het creëren van een vraag gestuurd systeem is het nodig meer integraliteit binnen de keten te organiseren. Dit wordt vormgegeven door uitbreiding van de (gemeentelijke) ketenregie tot en met de recycling van het ingezameld kunststofverpakkingsafval. Gemeenten krijgen ook de verantwoordelijkheid over de recycling van het ingezameld materiaal om meer integraliteit tussen sortering en recycling te bewerkstelligen. De harde knip tussen de sortering en recycling van het materiaal wordt daarmee opgeheven, waardoor sorteerders en recyclers in staat worden gesteld om meer maatwerkafspraken te maken over de benodigde kwaliteit bij het sorteerproces om de recycling van het materiaal te optimaliseren. De achterkant van de keten komt meer centraal te staan, wat de vraagsturing binnen de keten versterkt. Voorwaarde voor de werking van dit alternatief is dat er meer flexibiliteit wordt ingebouwd in de kwaliteitseisen aan het gesorteerd materiaal, dit betekent dat de DKR-specificaties worden losgelaten[28].

[28] Op dit moment voert Nedvang reeds een onderzoek uit naar de mogelijkheden om gebruik te maken van standaardnormen en -kwaliteiten voor kunststof in plaats van DKR-specificaties.

Overzicht invulling regie/uitvoering per ketenstap

	Materialen	Inzameling	Sortering	Vermarkting gesorteerd materiaal	Recycling	Afzet gerecycled materiaal
Regie	niet formeel vastgelegd	publiek	publiek	publiek	publiek	niet formeel vastgelegd
Partij	producenten	gemeenten	gemeenten	gemeenten	gemeenten	producenten (verpakkings)materialen

Voordelen:

- Gemeenten zijn vrij om een systeem in te richten, passend bij de lokale situatie.
- Optimalisatie binnen het huidig systeem. Systeem blijft op hoofdlijnen in tact, geen grote wijziging van de ROV benodigd.
- Draagt bij aan het bieden van consistent beleid.
- Uitbreiding met recycling verhoogt de integraliteit binnen de keten, stimuleert innovatie en draagt bij aan een meer vraag gestuurde markt.

Nadelen:

- Regie blijft versnipperd over 388 gemeenten met eigen lokaal beleid, dit bemoeilijkt het behalen van efficiency en schaalvoordelen. Het aansturen van sortering en recycling van afvalstromen ligt niet in de kerncompetenties van gemeenten. In de uitvoering via conglomeraten hebben de conglomeraten mandaat nodig van de aangesloten gemeenten, dit mandaat dient voor elk onderwerp opnieuw verkregen te worden.
- In het huidig systeem is het lastig voor gemeenten om adequaat te sturen op de sortering en vermarkting van het materiaal vanwege de afstand tot deze activiteiten. Uitbreiding van de regie met recycling maakt deze taak nog complexer, zeker gezien het sterke internationale karakter van de recycling markt.
- Vanwege publieke regie gebonden aan Europese aanbestedingen, dit biedt beperkte flexibiliteit voor het verhogen van het volume en/of het toevoegen van specifieke kunststofsoorten.
- Loslaten van de DKR-specificaties bemoeilijkt de vergoedingensystematiek voor de activiteiten van de gemeenten. Huidige vergoedingensystematiek is gebaseerd op het uitkeren van een vergoeding indien na sortering aan de DKR-eisen wordt voldaan. Loslaten van deze specificaties vereist een andere inrichting van de vergoedingensystematiek.
- De opbrengstenrisico's voor gemeenten nemen toe, omdat de gemeenten afhankelijk worden van de opbrengsten van gerecyclede kunststoffen op een internationale markt met een sterke afhankelijkheid van de olieprijs.

Binnen dit alternatief bestaan twee mogelijkheden voor verdere optimalisatie:

1. *Gemeenten besteden (verplicht) regietaken voor sortering t/m recycling uit aan een conglomeraat.* Gemeenten die op dit moment niet zijn aangesloten bij een conglomeraat krijgen de mogelijkheid zich aan te sluiten bij een bestaand conglomeraat of een nieuw op te richten conglomeraat voor individuele gemeenten. Door alle gemeenten onder te brengen in een conglomeraat wordt het behalen van schaalgrootte en efficiencyvoordelen eenvoudiger. Het conglomeraat maakt directe

afspraken met het Afvalfonds en monitoring van de resultaten gebeurt via het conglomeraat in plaats van de gemeente. Dit betekent dat de gemeenten verder op afstand komen te staan van de uitvoering. De conglomeraten ontzorgen de gemeenten. Dit vraagt wel dat de conglomeraten handelingsvrijheid krijgen om hun bedrijfsvoering te optimaliseren. Dit lukt alleen als het bespreekbaar wordt dat gemeenten de keuze voor uniformiteit tussen de aangesloten gemeenten laten prevaleren boven de eigen individuele keuzevrijheid.

2. *Gemeenten krijgen keuze tussen 3-4 type contracten voor de sortering t/m recycling. Binnen deze contracten is geen maatwerk mogelijk.* Het aanbrengen van meer uniformiteit in de contracten geeft sorteerders en recyclers de mogelijkheid om efficiency en schaalgrootte te realiseren. Daarnaast is er minder onderscheid in de invulling van de contracten, waardoor de gemeenten efficiënt ondersteund kunnen worden in het afsluiten en managen van de contracten (bijvoorbeeld via ondersteuning van het LCKVA).

Alternatief II: Hybride systeem, regie primair privaat

Beschrijving van het te introduceren nieuwe systeem: Inzameling blijft binnen de regie van gemeenten, producenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de organisatie en uitvoering van de sortering, de vermarkting en de recycling van het ingezamelde kunststof verpakkingsmateriaal. De sortering, vermarkting en recycling van materiaal kan hierdoor meer integraal worden opgepakt. In dit systeem worden de partijen verantwoordelijk voor de activiteiten waarbij ze dicht op de uitvoering staan. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van de sortering, vermarkting en recycling van het materiaal vindt vanuit één uitvoeringsorganisatie plaats. Ook de noodzakelijke sturing op kwaliteit valt onder dit private regime.

Overzicht invulling regie/uitvoering per ketenstap

	Materialen	Inzameling	Sortering	Vermarkting gesorteerd materiaal	Recycling	Afzet gerecycled materiaal
Regie	niet formeel vastgelegd	publiek	privaat	privaat	privaat	niet formeel vastgelegd
Partij	producenten	gemeenten	Private uitvoerings-organisatie	Private uitvoerings-organisatie	Private uitvoerings-organisatie	producenten (verpakkings)materialen

Voordelen:

- Centrale coördinatie over de gehele keten, dit vereenvoudigt de sturing en overdracht tussen afzonderlijke ketenstappen. Wanneer er problemen optreden, dan komen deze snel in beeld en kan de uitvoeringsorganisatie hierop acteren.
- Partijen worden in hun kracht gezet. Sturing op de verschillende ketenstappen door partijen die dicht op de uitvoering staan. Dit vereenvoudigt het contractmanagement en biedt mogelijkheden om de juiste prikkels in contracten in te bouwen (waar ook op gestuurd kan worden).

- Sorteerders en recyclers krijgen ruimte om processen optimaal in richten met behulp van efficiency en schaalvoordelen.
- Sorteerders en recyclers krijgen meer mogelijkheden om (gezamenlijk) invloed uit te oefenen op de benodigde kwaliteit van het materiaal, dit draagt bij aan het creëren van een meer vraag gestuurde markt.

Nadelen:

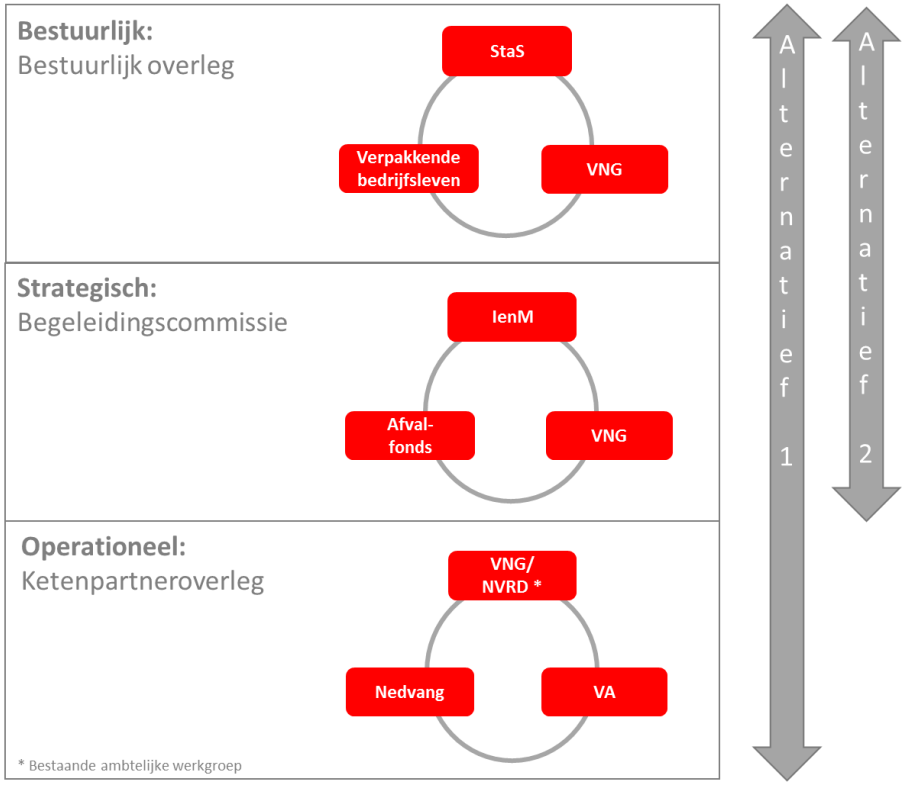
- Opnieuw doorvoeren van een beleidswijziging, draagt niet bij aan het bieden van consistent beleid.
- Centraliseren van regie voor sortering en vermarkting van kunststof leidt ook tot centraliseren van vermarkting van drankenkartons en metalen voor gemeenten die gecombineerd inzamelen (PMD of PD)[29]. De wijziging is daardoor breder dan uitsluitend kunststof.
- Het onder één private hand brengen van de regie voor sortering en vermarkting van kunststof leidt tot verlies aan kennis en ervaring die is opgebouwd in het gemeentelijk domein.

6.4 In de governance van beide alternatieven bestaat onderscheid tussen het bestuurlijk, strategisch en operationeel niveau

Op dit moment wordt de keten aangestuurd door een begeleidingscommissie zonder formeel mandaat. Om een systeemsprong binnen de keten te maken, is het van belang dat de verschillende onderwerpen en issues binnen de keten tijdig aan de juiste tafel besproken worden. Om tot een goede ordening te komen van onderwerpen die op de juiste tafels besproken gaan worden, onderscheiden wij drie niveaus: bestuurlijk, strategisch en operationeel.

In onderstaand figuur geven we per stakeholder weer op welk niveau de partij een rol vervult in de governance. Bij invoering van alternatief I zien wij meerwaarde in een overleg op alle drie de niveaus. In alternatief II is het overleg op operationeel niveau niet nodig, de nieuw op te richten centrale uitvoeringsorganisatie vervult in dat geval de verbindende rol tussen gemeenten, inzamelaars, sorteerders en recyclers.

[29] Dit nadeel kan door gemeenten ook ervaren worden als voordeel



In dit model zijn naast de bestaande begeleidingscommissie twee additionele overleggen toegevoegd: een bestuurlijk overleg[30] waarin minimaal eenmaal per jaar de stand van zaken binnen de keten wordt besproken en er formeel mandaat is om eventueel wijzigingen door te voeren. Het is van belang dat tijdens dit overleg uitsluitend bestuurlijke zaken worden behandeld. De operationele vragen worden besproken in een operationeel overleg waar ketenpartners die dicht op de uitvoering staan de mogelijkheid hebben om de voortgang te bespreken en specifieke issues in de uitvoering snel en adequaat op te lossen. Wij stellen voor dit overleg te organiseren tussen Nedvang, VNG/NVRD en VA[31]. Vanuit de NVRD en de VA kunnen publieke en private inzamelaars, sorteerders en recyclers aangehaakt worden indien specifieke kwesties besproken dienen worden. In alternatief II is dit overleg overbodig aangezien het overzicht binnen de keten vanuit de centrale coördinatie wordt bewaakt en problemen op deze manier snel worden besproken met betrokken stakeholders.

De begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van IenW, VNG en Afvalfonds, blijft in vergelijkbare formatie in tact. De begeleidingscommissie bespreekt circa 1x per kwartaal de voortgang binnen de keten op strategisch niveau. Door invoering van het ketenpartneroverleg (alternatief I) of de centrale uitvoeringsorganisatie (alternatief II) krijgt de

[30] In dit overleg zijn betrokken: de staatssecretaris/minister van IenW, bestuurlijke vertegenwoordigers van de VNG en het verpakkende bedrijfsleven

[31] NVRD en VA hebben op dit moment geen directe rol vanuit de Raamovereenkomst Verpakkingen. Introductie van het ketenpartneroverleg kan echter ook zonder aanpassing van de ROV.

begeleidingscommissie de mogelijkheid om te focussen op de strategische koers. De begeleidingscommissie kan in deze constructie ook fungeren als opschalingsmogelijkheid voor het operationeel niveau en als voorbereidingsportaal voor het bestuurlijke overleg dat minimaal eenmaal per jaar bijeenkomt.

7 Aanbevelingen

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werken we in onze aanbevelingen een voorkeursroute voor het inrichten van de governance van het verpakkingensysteem uit. Het is van belang dat onderstaande aanbevelingen worden gekoppeld aan de resultaten uit de andere onderzoeken[32] binnen de evaluatie, zodat de eventuele implementatie van verbeteringen in de keten een goed samenhangend en consistent geheel vormt. Wanneer deze uitkomsten (en eventuele aanbevelingen uit andere onderzoeken) geïsoleerd worden doorgevoerd kan dit leiden tot sub-optimalisatie en/of meer onduidelijkheid binnen de keten.

In de Raamovereenkomst Verpakkingen zijn afspraken gemaakt over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval. De ambitie in Nederland is hoog en de resultaten die Nederland behaalt, zijn vanuit Europees perspectief bezien, goed. Nederland behoort bij de best scorende Europese landen. In deze evaluatie is onderzocht welke verbeteringen desalniettemin mogelijk zijn in de governance van de verschillende verpakkingsketens. Met onderstaande aanbevelingen streven we ernaar het Nederlandse systeem nog verder te verbeteren. Op basis van de resultaten van dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. *Houd de rolverdeling voor de verpakkingsstromen papier en karton, glas, metaal en hout in stand*
   De rolverdeling van partijen binnen de verpakkingsketens papier en karton, glas, metaal en hout functioneert goed. De recycledoelstellingen worden, met uitzondering van die van glas, gerealiseerd en er is sprake van veelal sluitende business cases. Aanpassingen in de rolverdeling zijn voor deze stromen niet benodigd.

2. *Aanleiding om de rolverdeling binnen de kunststofverpakkingsketen aan te passen*
   Om de governance binnen de kunststofketen te verbeteren hebben wij twee alternatieven uitgewerkt: (I) uitbreiden van de ketenregie van gemeenten met recycling of (II) centrale regie voor de sortering, vermarkting en recycling beleggen bij producenten/importeurs. De regie voor de inzameling blijft in handen van individuele gemeenten. Gegeven het inherente karakter van producentenverantwoordelijkheid en de complexiteit van de kunststofverpakkingsstroom[33] ligt de beweging in de richting van een centrale regie voor de sortering, vermarkting en recycling bij de producenten/importeurs meer voor de hand. Dit wordt mede ingegeven door de wens om de systeemsprong te maken richting een meer vraag gestuurd systeem met voldoende volume van constante kwaliteit. Het creëren van uniformiteit en schaalgrootte en het bewerkstelligen van meer integraliteit binnen de keten draagt hier zeker aan bij.

[32] Zie hoofdstuk 1

[33] Complexe stroom door: (1) de veelheid aan kunststofverpakkingssoorten, (2) de veelheid aan inzamelsystemen, (3) niet sluitende business case voor het recyclen van kunststofverpakkingen, (4) verschil in visie en prioriteit binnen afzonderlijke gemeenten hoe om te gaan met kunststofverpakkingen en (5) de sterke relatie met de olieprijs die de prijs van virgin kunststoffen, en daarmee ook de prijs van gerecyclede kunststoffen, bepaalt.

Bij de keuze voor deze route wordt (opnieuw) centrale (private) regie geïntroduceerd die de sortering en recycling van het ingezameld kunststof verpakkingsmateriaal organiseert. De vermarkting van drankenkartons en metalen van gemeenten die gebruik maken van een gecombineerd systeem (PMD of PD) wordt dan onderdeel van dit nieuwe systeem.

3. *Werk een combinatiemodel van publiek en privaat nader uit*.
Verbeteringen in de kunststofketen kunnen bereikt worden door een combinatie van een publiek en privaat model na te streven. Voordeel van een dergelijk model is dat de opgedane kennis en praktijkervaring aan zowel de publieke als de private zijde gecombineerd wordt. Daarmee kunnen op korte termijn initiatieven worden genomen voor het optimaliseren van de ketenstappen van inzamelen, sorteren en vermarkten. De evaluatie leert dat verwacht mag worden dat een dergelijk model op breed draagvlak kan rekenen. Voor dit model dient een nieuwe (gezamenlijke) uitvoeringsorganisatie te worden opgericht voor het deel dat via bronscheiding wordt ingezameld. Cruciaal voor het welslagen van een dergelijke uitvoeringsorganisatie is dat er vooraf heldere afspraken worden gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en rollen. Hierbij blijft de producentenverantwoordelijkheid het centrale uitgangspunt. Dit vraagt het in samenhang uitwerken van de volgende thema's:
    a. Doel en deelnemers. Het gaat hierbij om het vastleggen van het beoogde doel van de samenwerking, de scope qua materiaalstromen, het bepalen van de deelnemers, inclusief de vraag hoe omgegaan wordt met gemeenten die niet zijn aangesloten bij één van de conglomeraten en gemeenten die al gebruik maken van of kiezen voor nascheiding van het ingezamelde materiaal.
    b. De juridische structuur. Er dient een juridische structuur gekozen te worden die passend is bij het beoogde doel van de samenwerking met aandacht voor de aanbestedingsrechtelijke consequenties van deze keuze.
    c. Het (in statuten) vastleggen van taken en verantwoordelijkheden en wijze van besluitvorming binnen de nieuw op te richten samenwerking. Onderdelen die uitgewerkt worden zijn onder meer de definitie van 'wie doet wat' zoals de contractering van externe partijen (en de verdeling van de financiële risico's die daarbij horen) en de monitoring van resultaten. Verder wordt vastgelegd hoe met mandaat besluiten worden genomen, zowel tussen de deelnemende partijen binnen de samenwerking als in de relatie tussen de deelnemende conglomeraten en hun gemeenten. Hierbij hoort ook duidelijkheid over onder welke voorwaarden partijen kunnen toe- of uittreden in de samenwerkingsvorm en de termijnen waarover afspraken worden gemaakt.
    d. Bekostiging van het systeem. Voor partijen is het van belang te weten hoe geldstromen gaan lopen en wat de consequenties daarvan zijn voor de huidige vergoeding aan gemeenten. Ook voor marktpartijen is het van belang om op langere termijn financiële zekerheid te hebben voor mogelijke investeringen.

Stel bij de eventuele introductie van een nieuwe uitvoeringsorganisatie een overgangsperiode voor gemeenten (en daar waar relevant de conglomeraten[34]) in. Veel grote contracten lopen op korte termijn af; dit biedt een unieke kans om de optimalisatie in het totale systeem door te voeren.

4. *Bespreek de juiste onderwerpen aan de juiste tafel, maak onderscheid tussen bestuurlijk, strategisch en operationeel niveau*
   Op dit moment worden alle onderwerpen in de begeleidingscommissie besproken. De begeleidingscommissie beschikt niet over formeel mandaat om onderling afspraken te maken en/of wijzigingen door te voeren binnen de keten. Wij stellen voor om onder leiding van de staatssecretaris een bestuurlijk overleg in het leven te roepen met de VNG en het verpakkende bedrijfsleven, waar minimaal eenmaal per jaar de voortgang binnen de keten wordt besproken en er een formeel mandaat is om eventuele (kleinschalige) wijzigingen binnen de keten door te voeren.

   De begeleidingscommissie blijft in vergelijkbare formatie in tact en bespreekt circa 1x per kwartaal de voortgang binnen de keten op strategisch niveau. De begeleidingscommissie fungeert als voorbereidingsportaal voor het bestuurlijk overleg en als opschalingsmogelijkheid voor het operationeel niveau.

   De coördinatie binnen de keten wordt vormgegeven via het nieuwe samenwerkingsmodel zoals beschreven in bovenstaand punt 3. Problemen in de werking van de keten worden hierdoor snel zichtbaar en de afstemming tussen partijen kan snel plaatsvinden. Indien nodig worden vanuit de nieuwe samenwerkingsvorm onderwerpen aangedragen bij de begeleidingscommissie die niet onderling tussen betrokken partijen opgelost kunnen worden. Voor elke begeleidingscommissie wordt een korte statusupdate voorbereid, dat dient als basis voor de onderwerpen die besproken worden in de begeleidingscommissie. Indien er urgente problemen optreden binnen de keten dan kan dat via een extra overleg met de begeleidingscommissie worden besproken. Hierdoor kunnen problemen sneller opgelost worden.

5. *Besteed aandacht aan het harmoniseren van doelstellingen*
   Er is momenteel onvoldoende duidelijkheid tussen ketenpartners over de kaders en afspraken met betrekking tot het uitvoeren van de ketenactiviteiten. Gemeenten hebben onvoldoende zicht op de informatie die zij moeten aanleveren bij Nedvang voor het verkrijgen van de vergoeding, aangezien deze informatie in de loop der tijd vaak is gewijzigd. Bovendien bestaat er een spanning tussen de ambities en doelstellingen van de gemeenten (verminderen van volume restafval) en het verhogen van de kwaliteit van het ingezameld volume verpakkingsafval. Het is daarom van belang dat er overeenstemming komt over de prioriteiten voor de komende jaren. Stel deze prioriteiten gezamenlijk tussen ketenpartners vast.

[34] Conglomeraten is een verzamelnaam van publieke uitvoeringsorganisaties die eigendom zijn van gemeenten, zoals Rova, Circulus-Berkel, HVC, Midwaste, Omrin, Meerlanden, etc.

Bijlage 1: Overzicht gesprekspartners

	Organisatie	Naam
1	VNG	Mark van Waas
2	Afvalfonds	Cees de Mol van Otterloo
3	Vereniging Afvalbedrijven	Dick Hoogendoorn
4	KIDV	Hester Klein Lankhorst
5	Nedvang	Marcel van de Grift
6	NVRD	Olaf Prinsen
7	Rova	Coert Peters
8	Suez	Daan de Rooij, Geert Steeghs
9	HVC / Midwaste	Stefan de Beer, Machiel van Haaften
10	NRK Recycling	Aafko Schanssema
11	Gemeente Amsterdam	Albert van Winden
12	Gemeente Rotterdam	Kees van der Laan
13	Gemeente Apeldoorn	Marc Veenhuizen
14	Gemeente Hengelo	Frank Talsma
15	Gemeente Leeuwarden	Peter Hoogeveen
16	Gemeente Nijkerk	Rolf Schuurman
17	Gemeente Rozendaal	Henk Jacobsen
18	Stichting Natuur & Milieu	Jelmer Vierstra

19	Milieu Centraal	Vera Dalm
20	Morssinkhof	Matthijs Veerman
21	QCP	Marcel van Enckevort
In het kader van afstemming over aansluiting tussen lopende onderzoeken:		
22	WUR	Marieke Brouwer en Ulphard Thoden van Velzen
23	PWC	Leontine Kies Westerik

Bijlage 2: Rolverdeling ROV 2013 – 2022

In de Raamovereenkomst Verpakkingen (inclusief bijbehorende achtergronddocumenten) is de volgende rolverdeling vastgesteld.

Rol	Verantwoordelijke partij	Toelichting afspraken
Ketenregie	Gemeenten	"Gemeenten faciliteren het verpakkende bedrijfsleven bij het invullen van hun verantwoordelijkheid voor kunststof verpakkingsafval op grond van het Besluit" (Artikel 8.1 ROV)
Inzameling	Gemeenten, Verpakkende bedrijfsleven	"Gemeenten hebben vanuit de Wet Milieubeheer de zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval" (1.1 a, Addendum ROV) "Het verpakkende bedrijfsleven start per 1 januari 2014 een inzamelsysteem voor kunststof bij sportaccommodaties" (Artikel 10.5 ROV)
Sortering	Gemeenten	"Vanaf 1 januari 2015 zorgen de gemeenten ook voor het sorteren van kunststofverpakkingsafval" (Art 8.2 ROV)
Vermarkting	Gemeenten (optioneel)	"Gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2015 ook kiezen voor het zelf vermarkten van het her te gebuiken materiaal" (Art 8.2 ROV)
Financiering	Verpakkende bedrijfsleven	"Het verpakkende bedrijfsleven zorgt voor een robuust en toereikend financieringsstelstel dat voorziet in een fonds, opgebouwd uit afvalbeheersbijdragen ...." (Artikel 2.1 ROV)
Verduurzaming verpakkings-materialen	KIDV	"Om een verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren stelt het kennisinstituut, bedoeld in artikel 4, eerste lid, uiterlijk in 2013 een verduurzamingsagenda voor verpakkingen vast..." (Artikel 3.1 ROV)
Bepalen kwaliteits-normen hergebruikt materiaal	IenW	"In een werkgroep onder de eindverantwoordelijkheid van het ministerie van I&W, waaraan vertegenwoordigers van partijen deelnemen, worden in 2012 de kwaliteitsnormen voor hergebruikt materiaal bepaald..." (Artikel 9.7 ROV)
Voorkomen zwerfafval	Gemeenten, Verpakkende bedrijfsleven / Nederland schoon	"Het bedrag...wordt ter beschikking gesteld aan gemeenten voor de extra aanpak van zwerfafval. Gemeenten bepalen de invulling van de besteding van dat bedrag..." (Artikel 5.2 ROV) "Het verpakkende bedrijfsleven continueert daarnaast haar activiteiten zoals die bestaan onder "Nederland schoon" (Artikel 5.4 ROV)
Handhaving	ILT	"Alle verplichtingen waarvoor dit relevant is, worden opgenomen in het besluit en kunnen door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport worden gehandhaafd" (Overweging 4, ROV)

Monitoring (en evaluatie)	IenW	"In een werkgroep onder leiding van vertegenwoordigers van het ministerie van I&W…wordt vastgesteld hoe het hergebruikspercentage wordt gemonitord" (Artikel 13.1 ROV) "Jaarlijks worden de gemaakte afspraken gemonitord door partijen….informeert het ministerie van I&W de tweede kamer per brief over de voortgang" (Artikel 14.2 ROV)
Monitoring hoeveelheid verpakkingen	Nedvang	"Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton schrijft voor dat producenten en importeurs verplicht zijn de op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen en de hoeveelheid ingezamelde en hergebruikte verpakkingsafval te registreren en te monitoren. Deze verplichting wordt, in opdracht van Afvalfonds Verpakkingen, uitgevoerd door stichting Nedvang." (3. Monitoring, Addendum ROV)