

Sector	: Ruimte	Openbaar: <input checked="" type="checkbox"/>
Afdeling	: Ruimtelijk Beleid	Niet openbaar: <input type="checkbox"/>
Zaaknummer(s) ingekomen stuk(ken)	: 42587	Kabinet: <input type="checkbox"/>
Behandelend medewerk(st)er	: Math Oehlen    Tel.: (0495) 57 53 63	
Portefeuillehouder(s)	: H.A. Litjens	Nummer B&W-advies: BW-008675

**ONDERWERP**

Vergaderstukken Algemene Ledenvergadering Vereniging Afvalsamenwerking Limburg

**ADVIES**

Instemmen met verzending aan het bestuur ASL en aan alle Limburgse gemeenten van bijgevoegde brief met kanttekeningen bij de Strategienota Afvalsamenwerking 2016-2021

**TOELICHTING**Relatie met vorig voorstel:

N.v.t.

Algemeen:

Ingekomen zijn de vergaderstukken voor de Algemene Ledenvergadering Afvalsamenwerking Limburg op 24 september a.s.

Op de agenda staat de Strategienota 2016-2021.

In die strategienota wordt het voorstel gedaan te komen tot een uniform Limburgbreed geldend programma op afvalgebied. Dat programma zou dan t.z.t. de basis vormen voor een mandaat aan ASL-bestuurders en het (nieuwe) ambtelijke apparaat om namens alle leden in de landelijke platforms zoals die van VNG en NVRD de Limburgse standpunten uit te dragen. Voor zover het gaat om belangen die samenhangen met de goede bestaande Limburgbrede afvalwerkingscontracten is daar geen bezwaar tegen. Voor zover het zou gaan om standpunten die te maken hebben met afvalinzameling moet geconstateerd worden dat in de afgelopen jaren er een sterk uiteenlopend landschap binnen Limburg is ontstaan. Er zijn gemeenten die zeer fors geïnvesteerd hebben in de systemen van scheiden aan de bron en er zijn gemeenten die hier minder op inzetten, zoals Weert. De mate waarin men inzet op bronscheiding hangt sterk samen met de mate waarin men als

Weert, 29 juli 2015  De directeur,		S	B	W HL	W FvE	W PS	W GG
		akkoord					
		bespreken					
Behandeling uiterlijk in college van 25 augustus 2015							

**In te vullen door het B&W secretariaat:**

- Akkoord  
 Akkoord met tekstuele aanpassing door portefeuillehouder  
 Anders, nl.:

- Niet akkoord  
 Gewijzigde versie

- A-stuk  
 B-stuk  
 C-stuk

Beslissing d.d.: 25/08/2015

Nummer: 9

De secretaris,

gemeente zijn eigen burgers wil aanzetten tot afvalscheiding die ten goede komt aan de belangen van producentverantwoordelijke partijen. Tot een jaar of tien geleden waren gemeenten alleen verantwoordelijk voor de inzameling van afval (zorgplicht op basis art. 10.21 van de Wet Milieubeheer). Vanaf dat moment werd voor verpakkingsafval de producenten daarvan verantwoordelijk gemaakt voor het terughalen en verwerken van dat materiaal. Die huurden op hun beurt gemeenten in om die taakstelling te helpen waarmaken. Gemeenten werden hier voor vergoed naar rato van de hoeveelheid gescheiden ingezameld materiaal. Reden om dit systeem in te voeren was de introductie van het principe de vervuiler betaalt. Nu kleefde daar aan één groot principiële probleem. Het viel eigenlijk – in weerwil van hetgeen in de publieke opinie werd volgehouden – wel mee met de milieudruk van verpakkingen. Kortom: er werd een systeem van gescheiden inzameling in het leven geroepen dat inmiddels jaarlijks € 170/€ 180 miljoen per jaar kost terwijl daar een bescheiden milieuresultaat tegenover staat. Dat systeem gaat dus meer om het verdienmodel dat het voor adviesbureau's en afvalbedrijven (zowel private als publieke) oplevert dan dat er maatschappelijke waarden mee gediend zijn. De onderbouwing van deze analyse is in de brief opgenomen.

Weert heeft sinds de introductie van de producentenverantwoordelijkheid tien jaar geleden de lijn gekozen om mee te werken aan het waarmaken van de afvalscheiding waarvoor die producenten verantwoordelijk zijn en blijven, maar wel met de eigen afweging dat daar de Weerter burger zo min mogelijk mee wordt belast. Het bescheiden maatschappelijke rendement van de hele operatie zou ook niet goed uitgelegd kunnen worden als er een extreem scheidingsgedrag van burgers zou worden verlangd. Andere gemeenten, ook binnen Limburg, gaan daar aanzienlijk verder in. Dat verschil in positie is altijd gerespecteerd. Nu echter een voorstel in de strategienota wordt gedaan om te komen tot een eenheidsvisie is het zaak om, voorafgaand aan de ledenvergadering, de eigen positie naar voren te brengen middels de voorgestelde uitgaande brief. Op de ledenvergadering zal die inbreng dan aan de orde komen.

#### Argumenten:

De in de Strategienota voorgestelde koers gericht op eenheidsvisie is nu te laat en miskent de in de laatste jaren gegroeide verschillen op het gebied van afvalinzameling en beleid. Vandaar het pleidooi om de Strategienota te beperken tot de bindende elementen en verder uit te gaan van de diversiteit binnen Limburg. Voorgesteld wordt om dat tijdig (week 35) via bijgevoegde brief onder de aandacht te brengen van het bestuur van de Vereniging ASL en van de individuele gemeenten. Tijdig opdat de leden voldoende over het Weerter standpunt geïnformeerd zijn voorafgaand aan de ledenvergadering op 24 september aanstaande.

Oogmerk is om de ledenvergadering te laten besluiten tot een Strategienota 2016-2021 die zich beperkt tot de bindende belangen en die de gegroeide diversiteit op inzamelingsgebied respecteert. En in samenhang daarmee tevens het mandaat aan de nieuw aan te werven programmamanager hier toe beperkt.

#### Kanttekeningen:

n.v.t.

### **JURIDISCHE GEVOLGEN (o.a. FATALE TERMIJNEN/HANDHAVING)**

n.v.t.

### **FINANCIËLE EN PERSONELE GEVOLGEN**

#### Begrotingspost:

n.v.t.

#### Beschikbaar bedrag:

>

## COMMUNICATIE/PARTICIPATIE

Voor wie is dit advies van belang?:

❖ Niet van toepassing

*Nadere specificatie:*

Geadviseerd wordt de volgende communicatie-instrumenten te gebruiken:

❖ TILS-lijst

*Nadere specificatie:*

Geadviseerd wordt de volgende participatie-instrumenten te gebruiken:

❖ Niet van toepassing

## OVERLEG GEVOERD MET

Intern:

>

Extern:

>

## BIJLAGEN

Openbaar:

Niet van toepassing

Niet-openbaar:

Niet van toepassing

Aan het Bestuur van de Vereniging  
Afvalsamenwerking Limburg  
t.a.v. de heer J. Lalieu  
Postbus 700  
6050 AA MAASBRACHT

Weert, 25 augustus 2015

Onderwerp : Strategienota Afvalsamenwerking Limburg 2016-2021  
Ons kenmerk : 42587

Geacht Bestuur,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de stukken voor de Algemene Ledenvergadering op 24 september a.s.

Op de geagendeerde Strategienota Afvalsamenwerking Limburg 2016-2021 hebben wij onderstaand commentaar. Dat wensen wij als schriftelijke inbreng voor de ALV ingebracht te hebben. Om die reden gaat ook een afschrift naar alle colleges van de bij ASL aangesloten gemeenten.

Het commentaar heeft vooral betrekking op:

1. De geschetste noodzaak (blz 14 onder kopje Vertegenwoordiging) om te komen tot een Limburgbrede gedeelde eenheidsvisie op ambitie en belang
2. De in discussie gebrachte provinciebrede taakomschrijving (blz 15 5.2/3<sup>e</sup> alinea en blz 18 4<sup>e</sup> alinea) van de nieuw aan te trekken programmamanager/ambtelijk secretaris.

Vooropgesteld zij dat de provinciebrede samenwerking in voorbije jaren geresulteerd heeft in goede afvalcontracten en ook in een verdiept inzicht in de afvalmarkt. Dit stemt tot tevredenheid en blijft ook binden. Binnen een op die leest geschoeide samenwerking en kennisuitwisseling zouden alle relevante ontwikkelingen op de afvalmarkt en het afvalbeleid op natuurlijke wijze de revue kunnen blijven passeren. Wellicht ook uitmondend in regionale of sub regionale initiatieven. In de ambtelijke voorbesprekingen over het programma na 2015 is gebleken dat er verschillend gedacht wordt over een uitbreiding daarenboven van het taakveld van een provinciebreed bestuurlijk mandaat voor optreden naar buiten namens allen. Die positie zou de lokale onafhankelijkheid onnodig aantasten.

Het faciliteren van deze "plus" op provinciebrede schaal achten wij bestuurlijk bijzonder onvruchtbaar.

- Een formalisering van die "plus" leidt onzes inziens eerder tot verwijdering dan tot eenheid. Het meenemen van alle relevante thema's in een sfeer van open kennisuitwisseling is onzes inziens veel vruchtbaarder. En zo wordt ook het risico vermeden op spanning met het bindende element, de Limburgbrede afvalcontracten.

- Taken op het gebied van social return en regionale werkgelegenheid kunnen het best aansluiten bij de jurisdictie van andere belanghebbende gremia, zoals de sociale werkplaatsen of samenwerkende gemeenten. Die zijn eveneens op regionale schaal georganiseerd. Geslaagde voorbeelden als het textielsorteercentrum Parkstad laten dat ook zien. Een streven om hier een provinciebrede functionaliteit tussen te zetten werkt eerder contraproductief dan productief.
- Een streven om te komen tot een bindende gemeenschappelijke visie op het vlak van afvalinzameling en sociale werkgelegenheid achten wij onvruchtbaar. En bovendien uiterst merkwaardig om daar juist nu naar te streven, daar waar tot nu toe op wens van de leden ASL juist geen rol mocht spelen. Die gewenste vrijheid in recente jaren heeft geresulteerd in divergentie op het vlak van inzamelmethoden en ambities. Het is dan ook niet erg prudent om, juist nu die divergentie is ontstaan, deze niet te onderkennen en een koers in te zetten waarbij alsnog een eenheid van lokaal beleid wordt nagestreefd.
- Wij hebben een traditionele taakopvatting over het afvalbeheer. De gemeentelijke zorgplicht voor de eigen burger zoals vastgelegd in art. 10.21 Wet Milieubeheer was, is en blijft voor ons de basis. Bij ons afvalbeheer staat de Weerter burger voorop. En niet de producentverantwoordelijke of het deelbelang van een bedrijfsmatige activiteit (zowel in overheidskring als privaat).
- Producentenverantwoordelijkheid heeft nieuwe verhoudingen geschapen waarbij de gemeenten als onderaannemer de verplichtingen van de producentverantwoordelijke faciliteren. Maar wat ons betreft wegen wij dat op eigen merites; daarbij staat de Weerter burger en de integriteit van ons handelen voorop. Die integriteit hangt samen met onze eigen wegging van veronderstelde milieudoelstellingen en met afval gemoeide geldstromen.
- Een programmamanagement dat voorbij zou gaan aan het feit dat in 2012 de investingsmogelijkheid (bij Attero) principieel is afgewezen zou een groot afbreukrisico oproepen. Immers aanbesteden en level playingfield zijn daardoor voor Limburg de norm geworden bij het aangaan van relaties met partijen in de markt. Een ideologisch gedreven programmamanagement roept daarbij het nodige risico op. Een risico op het afbreken van op zich goed lopende contracten, het scheppen van verwachtingen van onderhands in de markt te zetten contracten op Limburgbrede schaal enzovoort. Ambities op het vlak van afval kunnen beter aansluiten bij regionale jurisdicties. Pretenties op provinciale schaal liggen, conform dat statutaire taak van ASL, voor de hand op de lopende contracten voor GFT en HRA. De suggestie dat deze contracten vrij zouden moeten komen voor regionale ambities achten wij niet vruchtbaar.
- We zijn het eens met het gestelde in de Strategienota op blz. 6 eerste regel. Daar wordt gesproken van een morele plicht voor gemeentebesturen om vanuit de integrale optiek van de burger te kijken naar het afvalvraagstuk en niet enkel vanuit het deelperspectief van de afvalportefeuille. Terecht wordt in de nota er naar verwezen dat de burger, zwaar betaalt voor zijn afvalscheiding; dit door zijn bijdragen aan de diverse private Afvalfondsen. Wat hij uitspaart aan afvalstoffenheffing is hij in veelvoud kwijt aan afvalbeheerbijdragen die verwerkt zijn in de boodschappenprijzen. Per saldo betaalt de burger voor een steeds duurder wordend systeem. Een voorstelling van zaken dat hij goedkoper uit is is bezijden de waarheid.

- De hogere kosten voor het afvalbeheer zouden nog te billijk zijn als daar een maatschappelijke winst tegenover zou staan. De milieuwinst is evenwel zeer beperkt zoals vele malen is aangetoond (LCA Kunststofinzameling CE 2011 en recent het rapport van TNO/CE Milieueffect Analyse Raamovereenkomst Verpakkingen; zie bijlage). Jaarlijks wordt vanuit het Afvalfonds € 180 miljoen aan vergoedingen uitgekeerd aan gemeenten om de onkosten te bestrijden die ze maken voor afvalscheiding. Dat is een grote markt voor eigen afvaldiensten en ingehuurde bedrijven. Het meest recente rapport maakt duidelijk dat tegenover die uitgaven een vrij beperkte milieuprestatie staat. Uitgedrukt in geld bedraagt die milieuwinst tussen de € 20 miljoen en € 35 miljoen per jaar<sup>1</sup>. Geen erg hoge score dus gelet op de forse jaarlijkse injectie. De uitgaven van € 180 miljoen vertegenwoordigen met name een economisch belang en in veel kleinere mate een maatschappelijk (milieu) belang. De in de strategienota (blz 6 eerste regel) aangestipte morele plicht om als openbaar bestuur naar het totaal van de ontwikkelingen in de afvalwereld te kijken kan dus wat ons betreft uitgebreid worden tot het morele gehalte van de milieuboodschap richting burgers. De forse jaarlijkse financiële injectie in het afvalstelsel resulteert zoals rapporten aantonen in beperkte milieuwinst. Rest de conclusie dat afvalscheiding des te meer ten goede komt aan de bedrijfsmatige belangen (zowel publiek als privaat) binnen de afvalwereld. Wij hechten aan een onafhankelijke positie in deze die een integrale benadering niet in de weg staat. Het moet niet zo zijn dat een ideologisch programmamanagement de uitwisseling van deze feiten zou beïnvloeden.
- Relevant is dat zowel door het ministerie IenM alsook de VNG het VANG-beleid als niet verplichtend is aangemerkt. Een voorstelling van zaken als zou het VANG-beleid verbindend zijn is dan ook onjuist. Om die reden kan het ook geen dwingend beleid binnen ASL zijn. Scheidingsdoelstellingen zijn richtlijnen, geen verplichtingen. De gemeentelijke vrijheid is uitgangspunt. Dat kan ook niet om reden van artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer. Daarin is bepaald dat het lokale afvalbeleid voorbehouden is aan gemeenten.
- Daar komt nog bij dat de inhoudelijke legitimatie om te komen tot harde richtlijnen ontbreekt. De beperkte milieuresultaten in relatie tot de kosten noopt tot bescheidenheid. Daarvan is ook bij de evaluatie van het IenM beleid door zowel de minister als de staatssecretaris blijk gegeven door te erkennen dat een verplichtend karakter niet wenselijk is. In het daarover gevoerde Kamerdebat is vastgesteld dat het beleid wel op doeltreffendheid is getoetst, maar niet op de maatschappelijk veel relevantere vraag naar de doelmatigheid. Wat schieten we er in maatschappelijke termen mee op (in termen van milieueffecten)?
- Daarmee blijft afvalscheiding vooral een zaak van lokale afwegingen. En daarbij willen wij graag aanhaken bij de door Uw bestuur, in de strategienota aangestipte morele component. Om die morele afweging tot inzet te maken bij een formeel Limburgbreed bindend werkprogramma is onvruchtbaar. Daarvoor zijn de inzamelmethoden al te zeer uiteengegroeid. En ook onvruchtbaar in relatie tot het

---

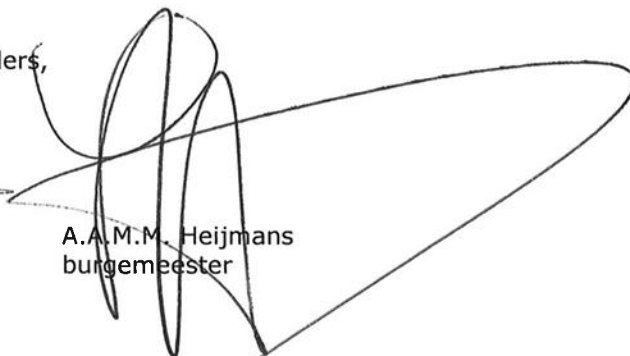
<sup>1</sup> Dat is dus de totale milieuscore van alle stromen die onder het Raamakkoord Verpakkingen vallen: glas, papier, drankenkartons, kunststof, blik en hout. En bovendien is het voor al die stromen het totaal van alle milieucomponenten: vorming fijnstof, uitputting water, uitputting fossiele hulpbronnen, uitputting grondstoffen, CO<sub>2</sub>-effect, landgebruik  
Natuurlijk betreft het hier een berekend bedrag. Maar het geeft wel de (relatieve) orde grootte van de milieuwinst in één eenheidsmaat, in dit geval euro's.

primaire, statutair vastgelegde, belang van de vereniging. En dat is het behartigen van de gemeentelijke belangen bij het aangaan van relaties met de markt. Dat geeft binding genoeg en dat willen we graag zo houden. Een ideologisch getint programmamanagement zou daar afbreuk aan doen.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders,



M.H.F. Knaapen  
gemeentesecretaris



A.A.M.M. Heijmans  
burgemeester

Bijlage(n) : Brief wethouder Litjens aan taakorganisatie VANG  
Uittreksel rapport Milieueffecten; TNO/CE, mei 2015

Rijkswaterstaat  
taakgroep VANG Huishoudelijk Afval

cc kamerleden cte IenM

Weert, 16 april 2015

Onderwerp : reactie gemeentelijke richtlijnen hoeveelheid restafval

Geachte lezer,

Graag maken wij gebruik van de, op Uw website<sup>1</sup> geboden, mogelijkheid om te reageren op de door U als volgt geformuleerde vragen:

- Onderschrijft u de wens om de landelijke doelstelling van 100 kg restafval per inwoner te differentiëren naar hoogbouwklasse van gemeenten, zodat er voor alle gemeenten een ambitieuze maar ook haalbare doelstelling ontstaat?
- Kunt u zich vinden in de voorgestelde richtlijn voor de hoeveelheid huishoudelijk restafval voor uw eigen gemeente?
- Als u zich niet kunt vinden in het voorstel tot differentiatie of in de voorgestelde richtlijn voor uw gemeenten, waarom niet en wat zou voor 2020 dan wel een realiseerbaar niveau zijn?

Allereerst wil ik opmerken dat wij het op prijs stellen dat de mogelijkheid wordt gegeven om te reageren. Maar anderzijds wekt de procedure verbazing. Dit, in het licht van de zwaarte van het item voor de gemeentelijke autonomie in de afvalinzameling en het primaat van gemeenten in de relatie met de eigen burgers. We krijgen krap een week de tijd om te reageren op een verzoek dat ons bovendien op inofficiële wijze bereikt. Dit doet geen recht aan het fundamentele karakter van de vragen en aan het fundamentele karakter van het voorstel om te komen tot halvering van de hoeveelheid ingezameld restafval.

Niettemin is het te prijzen dat U de gelegenheid biedt, omdat het überhaupt pas de eerste keer is in het VANG-traject, dat er breed naar de mening van gemeenten geïnformeerd wordt. Te prijzen, omdat tot dusverre het advieswerk ter zaken nogal eenzijdig door voorstanders van bepaalde inzamelwijzen ter hand is genomen.

Inhoudelijk merk ik op, dat uitgerekend vorige week, ter gelegenheid van de evaluatie van de VROM-begroting, zowel door de minister van IenM, het adviesbureau KplusV, de TU Twente en tenslotte ook de vaste kamercommissie IenM is opgemerkt dat de toets op de doelmatigheid van het VANG-beleid tot dusverre niet is uitgevoerd<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.vang-hha.nl/nieuwsberichten/vang-hha-vraagt/>

<sup>2</sup> Zie kamerstukken

32861-5 (daarbinnen specifiek vraag 39),

32861-6 aanbiedingsbrief (2<sup>e</sup> alinea na kopje art. 21) en bijlage (Doorlichting art. 21 Duurzaamheid)

32861-7 aanbiedingsbrief en bijlage



## **Doelmatigheid**

Weliswaar is het beleid doeltreffend (de toets op het gestelde scheidingsdoel), maar de maatschappelijk veel belangrijkere vraag naar de doelmatigheid (het waarom van de hele operatie), zo wordt allereerste erkend, is uit de weg gegaan. En dat terwijl de antwoorden daarop, ons uit onafhankelijke en openbare bron, reeds jarenlang wel ter beschikking staan. Die bronnen tonen aan dat de winst voor stromen zoals verpakkingen in termen van CO2 reductie zeer relatief zijn. Voorbeeld: een alternatief voor een jaar plastic scheiden door een individu is door diezelfde persoon te bereiken door éénmaal per jaar een retourreis van 130 kilometer te maken met de trein in plaats van met de auto. Ook de bijdrage aan het voorkomen van uitputting van grondstoffen is heel relatief. De eindigheid van de grondstof aardolie wordt via recycling van plastic slechts marginaal opgehouden. De afvalscheiding, alsook de recycleprestaties in Nederland staan al op bijzonder hoog niveau. De meerwaarde van nog meer scheiding zit derhalve in de curve van afnemend grensnut, dat wil zeggen dat er steeds minder resultaat wordt toegevoegd tegen steeds meer kosten. In zekere zin smooit het op te tuigen recyclesysteem dan ook de innovatie, want de onvermijdelijke eindigheid kost veel energie die ten koste kan gaan van de energie die in productinnovatie wordt gestoken.

## **Zorgtaak versus commercie**

Het Afvalfonds wordt op de productstromen kunststof verpakkingen en drankenkartons door de boodschappen verrichtende burger gevoed met € 100 miljoen. In feite wordt daardoor het primaire belang van de verdergaande afvalscheiding duidelijk, namelijk dat er een steeds grotere economische markt gecreëerd wordt. Dit economische belang is onmiskenbaar, maar is niet de kerntaak van de gemeentelijke afvalinzameling. Die is immers gelegen in de gemeentelijke zorgtaak, zoals vastgelegd in art 10.21 Wet Milieubeheer. Die taak bestaat uit het ontzorgen van de burgers bij de afvoer van hun afval. De afvalinzameling is er vooral voor de burgers en niet primair de bedrijvigheid die er mee opgeroepen wordt. Daarvoor betaalt de burger immers zijn afvalstoffenheffing alsook zijn bijdrage aan de particuliere Afvalfondsen. Voor de gewenste verandering van individueel handelen is de winst op milieukundig gebied te gering om een aanzienlijke gedragsverandering te kunnen motiveren. Afvalscheiding dreigt daardoor een doel op zich te worden, met als afgeleid risico dat een doelstelling van de 100 kg restafval dreigt te vervallen in kilofetisjisme.

## **Negatieve effecten**

Sterker, er dreigen perverse prikkels te worden ingebouwd met risico's op vervuiling van ingezamelde stromen en openbare ruimte. De focus op de kilo verengt de aandacht en leidt af van de oriëntatie op de grotere samenhang tussen kosten, ontzorging en milieu in het totale afvalstelsel. Ook is er een onevenredige druk op toezicht en handhaving. Geheel contrair overigens aan de landelijk overheersende beweging naar privatisering van de afvaltaken. De lusten voor private en overheidsgedomineerde bedrijven en de lasten voor de burger mag niet het resultaat zijn van omgekeerd inzamelen, uitbreiding van producentenverantwoordelijkheid en afvalreductie. In het licht van de achterwege gebleven doelmatigheidstoets op VANG al helemaal niet.

## **Weert voorstander van een sterke en doelmatige afvalsector in dienst burgers**

Weert is sinds jaar en dag voor robuuste verankering van de nuttige toepassingen bij de van afvalverwerking. Niet voor niets heeft de gemeente aan de wieg gestaan van het (tot voor kort) enige initiatief voor nascheiding van afvalstoffen buiten Omrin-regio en Vagron-Groningen.

Weert wenst ook niet onder druk van enige scheidingsdoelstelling over te moeten gaan tot een zwaar administratief systeem zoals diftar, alleen om een statistisch exact onderscheid aan te brengen tussen het kwd-afval en het afval van reguliere huishoudens. Weert is er óók voor zijn midden- en kleinbedrijf. Het, alleen om statistische redenen, opzuigen van een duur en arbeidsintensief systeem onder druk van een 100 kg-doelstelling is maatschappelijk niet heel erg efficiënt.

### **Duurzaamheid**

Duurzaamheid moet ook op lange termijn uitlegbaar en integer zijn. De vraag naar het waarom dient niet na jaren op de agenda te komen, maar moet als eerste worden gesteld en na uitgebreid, transparant en wetenschappelijk proces worden beantwoord en vervolgens als basis te dienen voor het go of no go van operationele activiteiten. Het lijkt er op dat VANG een omgekeerd procesontwerp kent.

Weert heeft groot respect voor prestaties van de recycleindustrie op het vlak van bedrijfsafval en gekende, reeds jarenlang goed gerecyclede stromen. Weert doet via een mix van bron- en nascheiding dan ook aan scheiding van alle denkbare fracties; sinds kort is de laatst denkbare fractie, drankenkartons hier aan toegevoegd. Er is dus geen stroom die hier niet apart wordt ingezameld. De doelstelling om te komen tot 100 kg. betekent dan ook niet het toevoegen van een extra te scheiden stroom. Het betekent enerzijds een cosmetische operatie gericht op het, tegen hoge kosten, statistisch afzonderen van het meeliftende kwd-afval en anderzijds betekent het opvoeren met een aantal kilo's van het de scheidingsresultaten van toch al gescheiden stromen. De beperking van de operatie tot een score op doeltreffendheid (zie analyse TU Twente in kader evaluatie hoofdstuk duurzaamheid begroting IenM) leidt dan tot een poging om statistisch beter te scoren, maar afgemeten aan de doelmatigheid dient zich de vraag aan of op lokaal niveau de extra inspanningen van burgers en ook financiële gerechtvaardigd zijn in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde voor haar burgers.

### **Opportunisme**

Op dit moment gemeenten onderling afmeten naar één aspect van het afvalbeleid, namelijk de hoeveelheid kilo's zou ook vreemd zijn, omdat in het verleden ook nooit een ondelinge benchmarking heeft plaatsgevonden op lokale beleidskeuzen. Zoals, om maar een voorbeeld te noemen, het weghalen van de oudpapier inzameling bij verenigingen, leidend tot een vier-containerproblematiek en daarmee samenhangend het omgekeerde inzamelen als panacée daarvoor, en als vervolg daarop een noodzaak tot reductie van de hoeveelheid restafval om de investeringen in de opgeroepen infrastructuur te kunnen bekostigen. Dit is een binnen die context begrijpelijk aantal stappen geweest, maar hoeft voor andere gemeenten, met andere historische keuzen geenszins valide te zijn.

### **Concreet**

Weert adviseert de verdere ontwikkeling van de afvalmarkt niet op voorhand te beleggen met een doelstelling om te komen tot 100 kg restafval. Dat kan best de uitkomst zijn van een organisch proces. Als gecorrigeerd wordt voor het meeliften van kwd-afval en de sinds dit jaar te realiseren nascheidingsresultaten van pmd verdisconteerd worden is ongeveer 150kg al realiteit. Maar blijft staan het risico op een bewustzijnsvernauwende werking van een doelstelling op voorhand. Dat wordt als het ware als doel op zich. En dat leidt af van de veel bredere vraag wat de maatschappelijke meerwaarde is, zoals ook in de evaluatie van de begroting IenM is geconstateerd door de minister, KplusV, TU Twente en de kamercommissie IenM. Een verenging tot enkel de kilodoelstelling dreigt uit te monden in een permanente afhankelijkheid van subsidiestromen, een burgeractiviteit die in dienst staat van de recycle industrie in plaats van de in de wet vastgelegde zorgplicht van


gemeenten tot ontzorging. Daarmee samenhangend dreigt ook steeds de noodzaak om milieuscores oneigenlijker voor te stellen dan op wetenschappelijke gronden verdedigbaar. De Weerter aanpak is gebaseerd op nuchterheid, transparantie en is primair gericht op de wettelijke zorgplicht voor zijn burgers en middenstanders.

Vanwege de portee van onze reactie gaat tevens een afschrift aan alle leden van de vaste kamercommissie IenM en de griffie. Dit mede met het oog op het AO Afval op 22 april aanstaande.

---

Voor inhoudelijke vragen kunt U contact opnemen met beleidsadviseur afvalzaken van de gemeente Weert de heer M. Oehlen (06-44722537; m.oehlen@weert.nl).

Met vriendelijke groet,



H.A. Litjens  
wethouder



# Afvalsamenwerking Limburg (ASL)

## *“Een wereld te winnen 2.0”*

### STRATEGIENOTA

**Herijking van de doelstelling, strategie en taakstelling van de vereniging ASL.**

**Planningsperiode 2016 – 2021.**

#### VERENIGING AFVAL SAMENWERKING LIMBURG (ASL)

Postadres: Postbus 950, 6000 AZ WEERT  
Website: [www.afvalsamenwerkinglimburg.nl](http://www.afvalsamenwerkinglimburg.nl)  
Mail: [a.lemmen@weert.nl](mailto:a.lemmen@weert.nl)  
Telefoon: 00.31.495 575211

17 juli 2015





## Inhoud strategienota

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1. Aanleiding	4
1.2. Bestuur en werkorganisatie	5
1.3. Context	5
1.4. Opbouw notitie	6
<b>2. Externe ontwikkelingen</b>	<b>7</b>
2.1. Landelijk beleid	7
2.2. Grote betekenis van beleidsnetwerken	8
2.3. Toenemend belang van actuele kennis	8
2.4. Schaalverandering, internationalisering en ook regionalisering van de afvalmarkt	8
2.5. Regionale economie, innovatie en werkgelegenheid	8
<b>3. Positie Limburgse gemeenten</b>	<b>9</b>
3.1. Potentiele ruimte in het realiseren van beleidsdoelstellingen	9
3.2. Beperkt en kwetsbaar kennisniveau	10
3.3. Matige participatie in beleidsnetwerken	10
3.4. Weinig greep op eigendom en op verwerking van afval	10
3.5. Resume van de gemeentelijke positie	10
<b>4. Doelstellingen en strategie “Een wereld te winnen 2.0”</b>	<b>12</b>
<b>5. Uitwerking van de strategie ASL 2016 – 2021</b>	<b>13</b>
5.1. Uitgangspunten	13
5.2. Programmering 2016 – 2021	14
5.3. Contouren van de werkorganisatie ASL 2016 – 2021	16
5.4. Statuten en structuur bestuurlijke organisatie ASL 2016 – 2021	16
5.5. Raming van kosten	17

### BIJLAGE RAPPORT

Bijlage 1:	Behoeftepeiling ASL (Overzicht en input d.d. mei 2015)
Bijlage 2:	Wet Milieubeheer, hoofdstuk 10 Afvalstoffen
Bijlage 3:	Brief staatssecretaris Mansveld over VANG d.d. 18 juni 2015
Bijlage 4:	Samenvatting Landelijk afvalbeheerplan (LAP 2)

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De nota "Een wereld te winnen" (2003) met de 4 programmalijnen Kennis, Advisering en Ondersteuning, Belangenbehartiging en Marktbenadering vormde in 2005 het fundament waarop het werkprogramma 2005 – 2010 en 2010 - 2015 van de vereniging ASL werd gebaseerd.

Het bestuur en de werkorganisatie ASL heeft in deze eerste 10 jaren van de vereniging het accent gelegd op het gezamenlijk aanbesteden van afvalverwerkingscontracten (huishoudelijk restafval en GFT in 2008 en 2013), verevening van voortransport (2008 en 2013), nascheiden van restafval (2011) en het sorteren en afzetten van bron-gescheiden verpakkingsmaterialen (2014).

Voor de periode 2009 – 2024 leidde deze aanpak tot een halvering van de verwerkingskosten van Restafval en GFT t.o.v. referentiejaar 2008. Een kostenreductie voor de Limburgse gemeenten van 250 miljoen euro totaal.

In de periode 2012 - 2013 heeft de positionering van het afvalverwerkingsbedrijf Attero hoog op de ASL-agenda gestaan en heeft het bestuur van de vereniging ASL de koers uitgezet voor de gang van publieke bedrijf Attero richting markt. Deze marktgang is intussen gerealiseerd. De directe invloed van de Limburgse gemeente op de afvalketen is hierdoor afgenomen. Door het aangaan van langjarige relaties, het stellen van eisen en voorwaarden en door het benutten van verscheidenheid in de markt zal beïnvloeding van de afvalketen moeten plaatsvinden. Een gezamenlijke marktbenadering (voldoende maat en schaal) is daarbij een vereiste.

De opgedane ervaring met het organiseren en coördineren van complexe aanbestedingen heeft er toe geleid dat ASL en ook de huidige werkorganisatie ASL kan worden getypeerd als deskundige opdrachtgever voor de Limburgse gemeenten. De bereikte resultaten en de gevoerde juridische procedures bevestigen dit beeld. De gesloten contracten hebben een maximale looptijd tot 2024 met keuzemomenten om tussentijds te beëindigen. Rationele gronden dienen zich voor te doen om deze lopende contracten tussentijds opnieuw aan te besteden.

Het bestuur en de werkorganisatie van de vereniging ASL constateert dat de programmalijn "Marktbenadering" vanaf 2015 zich vooral zal kenmerken als contractbeheer en het anticiperen op contract gerelateerde ontwikkelingen. Met betrekking tot deze programmalijn kan de werkorganisatie zich (tijdelijk) beperken tot deze beheertaken.

Het bestuur van de vereniging ASL heeft zich de vraag gesteld of het werkprogramma na 2015 van nieuwe accenten moet worden voorzien of dat het werkprogramma terug kan worden gebracht tot louter het contractbeheer en contract gerelateerde ontwikkelingen. De ASL-bestuurders zijn van mening dat een overgang naar een contract beherende vereniging ASL mogelijk te snel gaat of niet wenselijk is en wil de argumenten en opvattingen van de aangesloten gemeenten in beeld brengen. Mogelijk is de prioritering in de achterliggende jaren ten koste is gegaan van de andere programmalijnen. Indien dit het geval is kan de prioriteitstelling van de vereniging ASL verschuiven van de programmalijn Marktbenadering voor een inhaalslag / extra ambitie naar de overige drie programmalijnen.

Reden voor het bestuur van de vereniging te besluiten om in het "tussenjaar" 2015 een bezinning uit te voeren op de doelstelling, strategie en taakstelling van de vereniging ASL voor de periode 2016-2021. Aan de werkorganisatie ASL is de opdracht gegeven deze herijking uit te voeren in overleg met alle Limburgse ASL-gemeenten en advies uit te brengen in de ALV van 24 september 2015. De uitkomsten van deze herbezinning zijn in dit document opgenomen.

## 1.2 Bestuur en werkorganisatie

De Voorbereidingsgroep Afvalsamenwerking Limburg heeft destijds (2003) het initiatief genomen om een strategische analyse te doen opstellen van de positie van de Limburgse gemeenten in de afvalwereld. Aan de hand van een uitwerking van de actuele kansen en bedreigingen in de omgeving alsmede een inventarisatie van de sterke en zwakke eigenschappen van de Limburgse gemeenten op dat moment, is een strategie ontwikkeld om de positie van de gemeenten ten aanzien van de afvalverwerking te versterken. Kortheidshalve kan worden verwezen naar deze strategienota "Een wereld te winnen" uit 2003.

De gemeente Weert heeft aan de wieg gestaan van de vereniging ASL en heeft, over de periode 2005-2015, de werkorganisatie ASL voor de Limburgse gemeenten georganiseerd. Dit door het verzorgen van het programmamanagement (Huub Keijzers) en de rollen ambtelijk secretaris ASL en beleidsmedewerker ASL (Math Oehlen). Op basis van twee Dienstverleningsovereenkomsten en detacheringen is invulling gegeven aan deze opgave. Het bestuur ASL heeft voor het "tussenjaar 2015" een beperkte Dienstverleningsovereenkomst afgesloten voor 1 jaar.

Dit om de keuzemogelijkheid te hebben om vanaf 2015 tot een andere invulling van de werkorganisatie ASL te komen.

Reden voor het bestuur van de vereniging ASL om voor de periode 2016-2021 niet alleen een herbezinning uit te voeren op doelstelling, strategie en taakstelling maar ook, daaruit voortvloeiend, tot voorstellen te komen voor de organisatorische en personele invulling van de werkorganisatie ASL en bijbehorende begroting van kosten. De voorstellen voor de organisatorische en personele invulling zijn op hoofdlijnen in dit document opgenomen.

De herbezinning op doelstelling, strategie en taakstelling kan leiden tot een andere vereniging ASL. In hoeverre dit zal leiden tot een bijstelling van de statuten is op dit moment nog niet te overzien. Ook de huidige bestuurlijke omvang (maximaal 7 bestuurders) kan daardoor in een ander daglicht komen te staan.

Reden voor het bestuur ASL om tot 24 september 2015 de huidige bestuursvacatures nog niet in te vullen. Het bestuur ASL zal, in het verlengde van de herbezinning, tot voorstellen komen m.b.t. de statuten en de bestuurlijke rol en omvang. De gewenste wijzigingen in statuten, bestuurlijke rol en omvang zijn in dit document opgenomen.

### 1.3 Context

De gemeenten hebben de maatschappelijke opdracht om een kwalitatief verantwoord beleid te voeren. Daarnaast rekenen gemeenten ook een goede dienstverlening richting burgers tot hun taakstelling. Gemeenten zullen de mix van beleid, dienstverlening en kosten naar de bevolking toe moeten blijven legitimeren. En dat stelt hoge eisen aan de wijze waarop de gemeenten deze taak uitvoeren.

De gemeenten hebben, naast de afvaltaak, ook maatschappelijke doelstellingen zoals het creëren van (regionale) werkgelegenheid en een innovatief klimaat (regionale circulaire economie en bedrijvigheid). Afvalbeleid en intergemeentelijke samenwerking kunnen bijdragen aan het bevorderen van deze doelstellingen.

De afvalverwijderingstaak van gemeenten kan worden ingevuld via preventie, hergebruik, nuttige toepassing en diverse vormen van verwerking, inclusief de daarvoor benodigde inzameling en transport. In het uitvoeren van deze taken, hebben gemeenten te maken met een zeer complexe 'afvalmarkt'. Het is een markt waarin ambitieuze beleidsdoelstellingen gelden, veel en ook machtige partijen opereren, technologische mogelijkheden elkaar snel opvolgen en waarin veel geld omgaat.

De gemeenten kunnen alleen een effectief beleid uitvoeren als zij vanuit hun opdracht-gevende rol voldoende greep hebben op de afvalketen. In de strategische analyse uit 2003 werd geconstateerd dat de gemeenten in de jaren voor 2003 eerder minder dan meer greep hebben gekregen op de afvalketen.

Anno 2015 is de afvalmarkt verder veranderd door de invoering van producentenverantwoordelijkheid, de verkoop van de publieke afvalverwerker Attero en de ambities zoals circulaire economie en van "Van Afval Naar Grondstof (VANG)". Ontwikkelingen die wederom geleid hebben naar een verdere afname van de greep van gemeenten op de afvalketen. Marktbelangen hebben meer en meer invloed op de rol van gemeenten als inzamelaar van afvalstoffen. Om hier een antwoord op te kunnen geven is bundeling van krachten een vereiste.

*Opmerking: Voor de meest actuele informatie over VANG wordt verwezen naar de brief van staatssecretaris Mansveld aan de Tweede Kamer d.d. 18 juni 2015 betreffende: "Versterking uitvoering Raamovereenkomst Verpakkingen en afhandeling openstaande moties en toezeggingen" (Bijlage rapport, bijlage 3).*

Ook de kostendruk voor de burgers is gewijzigd en bestaat anno 2015 niet alleen uit de gemeentelijke afvalstoffenheffing maar ook uit heffingen die via het aankopen van producten door het bedrijfsleven worden geheven. Heffingen die weliswaar de lokale afvalstoffenheffing drukken (gemeentelijke vergoedingen voor leveren van diensten m.b.t. hergebruik van verpakkingen) maar de lasten voor de burger (als consument) op



een andere wijze verhogen. Het kan als een (morele) plicht van de gemeenten worden gezien om oog te hebben voor de samenhang tussen beide vormen van lastendruk voor haar burgers.

De gemeenten staan voor een steeds moeilijker wordende opgave om feitelijk regie te voeren in de afvalketen. De individuele schaalgrootte van een gemeente is te gering om dat eigenstandig te kunnen. Een Limburg brede samenwerking is een harde voorwaarde om regie te hebben en te behouden. Door de herijking van de doelstelling, strategie en taakstelling van de vereniging ASL op de laatste ontwikkelingen wordt een marsroute uitgezet om in de periode 2016 – 2021 een antwoord te geven op deze ontwikkelingen.

#### **1.4 Opbouw notitie**

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat kort de belangrijkste externe ontwikkelingen welke in de afvalsector aan de orde zijn. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de sterkten en zwakten van de gemeenten in de huidige situatie aan de orde onder de noemer "positie gemeenten". Op basis van de analyses in hoofdstuk 2 en 3 volgt in hoofdstuk 4 een conclusie. Deze conclusie geeft de mogelijke richting aan van de door de Limburgse gemeenten te volgen strategie. In hoofdstuk 5 wordt deze strategie verder uitgewerkt naar programma, uitgangspunten, doelstellingen en contouren van de samenwerkingsorganisatie en die gericht is op de bundeling van krachten ter zake van de eerder genoemde programmalijnen Kennis, Advisering en Ondersteuning, Belangenbehartiging en Marktbenadering.



## 2 Externe ontwikkelingen

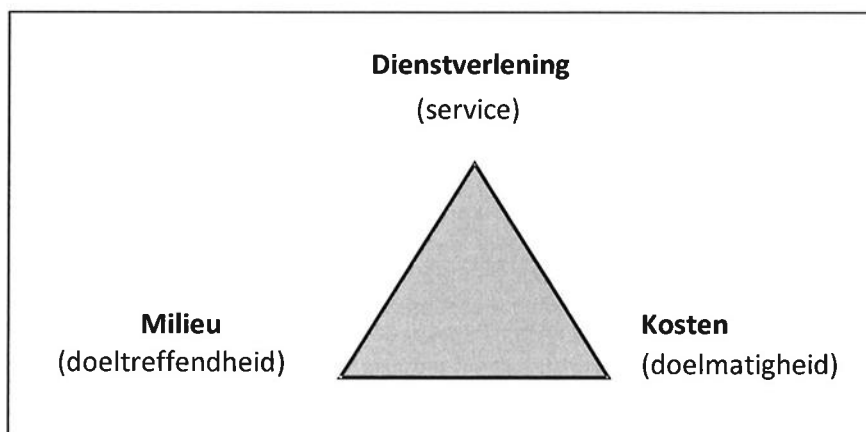
*Externe ontwikkelingen, die kansen en bedreigingen inhouden voor de gemeentelijke afvaltaak:*

- landelijk beleid
- grotere betekenis voor beleidsnetwerken
- toenemend belang van actuele kennis
- schaalverandering, internationalisering en regionalisering op de afvalmarkt

### 2.1 Landelijk beleid

De tweede wijziging van het tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP) is op 5 januari 2015 van kracht geworden en kent een doorkijk tot 2021. Het LAP komt tot de conclusie dat we er maar in geringe mate in slagen om de uitputting van energiebronnen en grondstoffen terug te dringen. De meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren vanuit het perspectief van de gehele keten; het hele traject van winning van de grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof (lees: inzetten als grondstof). Ketengericht en circulair zullen de kenmerken zijn voor het afvalbeleid in de komende jaren. Het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) omvat acties die gericht zijn op duurzaam produceren, duurzaam consumeren als op meer en betere recycling (zie ook <http://www.vang-hha.nl>). Een samenhangende aanpak op drie terreinen in één programma.

De taken van gemeenten blijven hierbij gericht op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving en daarnaast de wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval. De in gang gezette versterking van de marktwerking wordt verder voortgezet met (vooralsnog) een inperking op de inzameling van huishoudelijk afval en storten van afval.



De gemeenten moeten proberen de beleidsmatige doelstellingen qua milieurendement, zoals verwoord in het LAP, in evenwicht te brengen met eisen ten aanzien van de kwaliteit en het serviceniveau (bijvoorbeeld ondergrondse opslag van afval, waardoor het straatbeeld niet vervuult) en dit alles op

een wijze dat de gemeentelijke taakstelling voor de burgers betaalbaar blijft (kostenbeheersing).

Dit gemeentelijke spanningsveld is verbeeld in bovenstaand plaatje. Niet verbeeld maar wel van belang is het creëren van nieuwe werkgelegenheid en het stimuleren van innovaties en een (regionale) circulaire economie en bedrijvigheid.

*Opmerking: Voor meer achtergrondinformatie zie Bijlage rapport, bijlage 4; de samenvatting van het tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP 2).*

De kosten voor afvalinzameling, -verwerking en hergebruik worden niet meer enkel en alleen door de lokale overheid bepaald (zie paragraaf 1.3). Door invoering van producentenverantwoordelijkheid en heffingen op verpakkingsmaterialen worden fondsen gevormd. De inkomsten van deze verpakkingsbelasting wordt daarbij deels aangewend voor de Nederlandse schatkist te vullen en deels ingezet voor het vergoeden van de (gemeentelijke) inspanningen voor gescheiden inzameling, sortering en hergebruik van verpakkingsmaterialen. De lasten voor de burger is daarbij de som van beide heffingen waarbij het aandeel van de gemeentelijke heffing afneemt (lagere afvalstoffenheffing).

De aanvankelijke transparantie in de ontwikkeling van kosten voor de burger neemt daarmee af en de totale kosten (afvalstoffenheffing en verpakkingsbelasting) dreigen toe te nemen. Een goed overall beeld over doelmatigheid, service en doeltreffendheid wordt daardoor ingewikkelder. Alhoewel het lastig is om kosten voor de burger (afvalstoffenheffing, maatschappelijk opgelegd) en voor de consument (verpakkingsbelasting,

deels individuele keuze) in hun samenhang te bezien, schuilt hierin een morele vraag met betrekking tot de gemeentelijke communicatie.

## **2.2 Grote betekenis van beleidsnetwerken**

Beleid wordt in eerste instantie door het Rijk gemaakt. In het tweede LAP blijft de rol van het Rijk onveranderd. Beleid wordt echter niet alleen op landsniveau gemaakt. Steeds meer beleid wordt op Europees niveau bepaald. De betekenis van Europa voor de gemeentelijke afvaltaak mag blijken uit het gegeven dat ongeveer 80% van de relevante wet- en regelgeving voort vloeit uit eisen die de Europese Unie stelt. Kennis van en invloed op de beleidsontwikkeling is van groot belang om invloed uit te kunnen oefenen op deze beleidsontwikkelingen en niet te worden teruggeworpen op louter een beleidsuitvoerende rol. Natuurlijk hebben gemeenten nog veel beleidsvrijheid op het niveau van de inzamelsystemen. De vraag doet zich echter voor of gemeenten zich qua beïnvloeding willen richten op het niveau van de afvalketen als geheel of zich wenselijk te beperken tot het lokale niveau van de inzameling.

## **2.3 Toenemend belang van actuele kennis**

De beleidsomgeving wordt complexer en de lokale overheid wordt geconfronteerd met grootschalige decentralisaties en forse financiële opgaven gericht op kostenreductie. Onder motto's zoals "Meer met minder" en de "Regisserende gemeente" wordt de lokale beleids capaciteit stapsgewijs verminderd en neemt het regisserend vermogen en daarmee ook de relevantie van de lokale overheid op het terrein van het afvalbeheer verder af. Diverse Limburgse gemeenten hebben ambtelijk deze zorg geuit, andere Limburgse gemeenten delen deze zorg niet.

Er spelen ondertussen tal van ontwikkelingen die belangrijk zijn voor de gemeenten als basis voor nieuw beleid. De technologische ontwikkelingen zijn divers. Steeds dienen zich nieuwe vormen van inzameling (bijvoorbeeld ondergronds), transport (multimodaal transport) en verwerking (regionale energie en hergebruik van materialen) aan.

## **2.4 Schaalverandering, internationalisering en ook regionalisering op de afvalmarkt**

De markt voor de afvalverwerking verandert. Er is sprake van internationalisering en concentratie en ook van regionalisering en specialisatie. De markt voor nuttige toepassing en hergebruik van afval is internationaal. Voor afval als grondstof voor andere producten is de markt open en de afvalstromen gaan de gehele wereld over. Sturing en reglementering van internationale organen op de afvalstromen is nauwelijks aanwezig. Evenwel geldt dat de ontdoener (eigenaar) van afval aansprakelijk is voor een milieuverantwoorde eindbestemming. Het volgen van de afvalstromen vraagt meer en meer gespecialiseerde kennis en inzicht in de markt voor bewerking en nuttige toepassing van afvalstromen. Het stimuleren van een bijpassende certificering kan daarbij van nut zijn. De certificering van textiel is hierin een voorbeeld.

In de eindverwerking is een sterke beweging richting horizontale en verticale integratie. Van horizontale integratie is sprake als verwerkers op meer markten hun bestaande producten aanbieden. Van verticale integratie is sprake als één bedrijf méér schakels in de afvalketen gaan beheren (bijvoorbeeld inzameling, transport en verwerking).

De Limburgse gemeente staan voor de uitdaging om ook vanuit het afvalbeleid nieuwe werkgelegenheid, circulaire economie en innovatieve bedrijvigheid in de eigen regio een kans te bieden.

## **2.5 Regionale economie, innovatie en werkgelegenheid**

De opkomende recycling industrie biedt mogelijk ook kansen voor Limburg. Er ontstaan kansen voor nieuwe innovatieve regionale bedrijvigheid met kansen voor medemensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Naast bewerking- en verwerkingsmogelijkheden zijn er wellicht ook goede mogelijkheden in lokale of regionale materiaal- en energietoepassing. Om hierop goed te kunnen inspelen, is echter wel kennis en deskundigheid nodig.

### 3 Positie Limburgse gemeenten

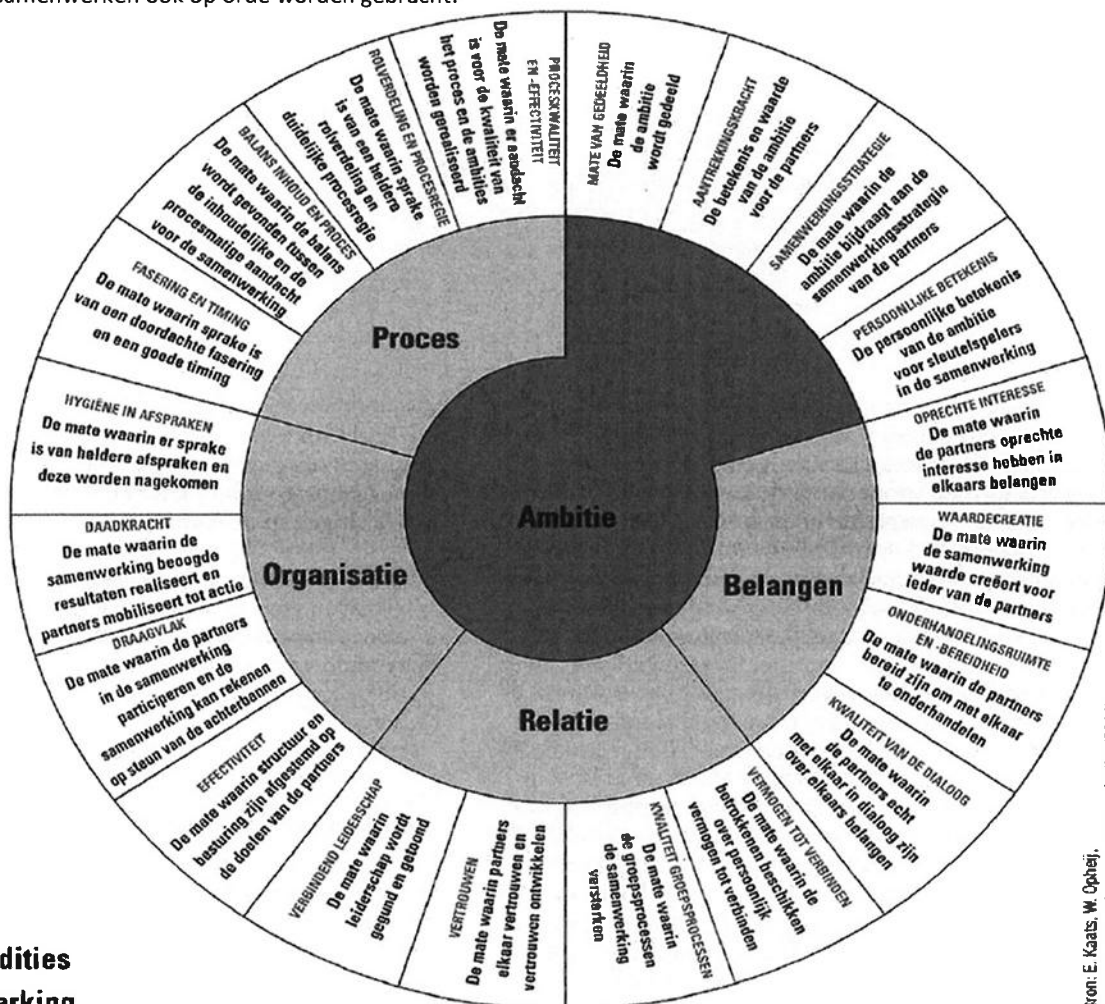
Positie van de Limburgse gemeenten ten aanzien van de gemeentelijke afvaltaak, uitgedrukt in sterkten en zwakten:

- potentiële ruimte in het realiseren van beleidsdoelstellingen
- een beperkt en kwetsbaar kennisniveau
- matige participatie in beleidsnetwerken
- weinig greep op de eigendom en verwerkingswijze van afval

#### 3.1 Potentiële ruimte in het realiseren van beleidsdoelstellingen

Het doel van gemeentelijk afvalstoffenbeleid is meervoudig. Het gaat om het realiseren van een kwalitatief verantwoord beleid, waarin het realiseren van relevante milieudoelstellingen ten aanzien van afvalbeheer en het bereiken van een optimaal serviceniveau naar burgers en bedrijven centraal staat. Deze doelen, en afgeleide doelen zoals nieuwe werkgelegenheid en regionale circulaire economie, moeten gemeenten bereiken onder de voorwaarde van kostenbeheersing.

Ten aanzien van deze drievoudige doelstelling (zie ook paragraaf 2.1) hebben de Limburgse gemeenten (nog) geen uniforme ambitie. Verschillen van inzicht in de totale keten en lokale verschillen in de afvalinzamelstructuur zijn daar een belangrijke oorzaak van. Kennisdeling en kennisuitwisseling in combinatie met oprechte interesse in feiten, opvattingen en inzichten kan op termijn een basis bieden voor een gedragen visie en doelstelling. Wil de vereniging ASL naast haar deskundigheid op het vlak van contractvorming en contractbeheer ook een relevante organisatie zijn voor gemeenten op het terrein van kennis en kunde ligt hier een belangrijke uitdaging voor de komende periode. Doeltreffende samenwerking kan echter alleen slagen als de condities voor samenwerken ook op orde worden gebracht:



Abbeelding 1.

#### Kansrijke condities voor samenwerking

Bovenstaand schema maakt duidelijk dat de Limburgse samenwerking nog diverse hordes te nemen heeft om ook in de toekomst succesvol te zijn en te blijven.

Zo is uit de behoeftepeiling gebleken dat gemeentelijke ambities en belangen verschillen. Bij het ontbreken van een gezamenlijke visie blijft het lastig om samen op een hoger schaalniveau belangenbehartiging uit te voeren. Er zal ook onderhandelingsruimte moeten ontstaan tussen die individuele standpunten en stokpaardjes in dienst van het gezamenlijke belang. De samenwerking heeft daar nog flinke stappen te maken en stelt eisen zoals "verbindend leiderschap, onderling vertrouwen, kwaliteit van de dialoog, onderhandelingsbereidheid, draagvlak en daadkracht".

### 3.2 Beperkt en kwetsbaar kennisniveau

Kennis is een essentiële voorwaarde voor gemeenten om sturing te kunnen geven aan haar taken en verantwoordelijkheden op het gebied van afvalinzameling en -verwerking. De situatie ten aanzien van de gemeentelijke knowhow betreffende afval, kan op drie manieren worden benaderd.

- a. In de periode voor 2005 heeft Limburg geïnvesteerd in het opbouwen en delen van kennis. Dit kreeg gestalte via het HAAS/BIS-programma waarin gemeenten en provincie samenwerkten. Dit programma kende een projectmatige aanpak waarbij verschillende onderwerpen zijn aangepakt (milieuparken, diftar en ondergrondse inzameling). De resultaten werden systematisch gemonitord. De gezamenlijke inzet heeft bijgedragen aan de leidende positie van Limburg ten opzichte van andere Nederlandse provincies. In 2002 is het HAAS/BIS-programma beëindigd. Landelijk maakt Limburg, ook in 2015, nog deel uit van deze "kopgroep".
- b. De afstemming en kennisuitwisseling tussen Limburgse gemeenten is in 2005 opgenomen in de programmalijnen van de vereniging ASL. In de periode tussen 2005 en 2015 heeft de vereniging ASL vooral ingezet op het verbeteren van de positie in de verwerkingsmarkt en het opbouwen van kennis op het vlak van aanbesteden en markt. De uitwisseling van ervaringen t.a.v. inzameling op een meer lokaal niveau heeft minder aandacht gekregen. Deels is dit te wijten aan de prioriteitstelling van de vereniging (accent op marktpositie) en deels ook aan de individuele gemeenten die de wijze van inzameling, tot op heden, als louter lokale aangelegenheid zagen. De uitgevoerde behoeftepeiling geeft het beeld dat daarin een kentering aan de orde is.
- c. De afvalwereld is complex. Beleidsontwikkelingen en ook technische ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op. Het vraagt een hoge mate van specialisatie en daarmee een behoorlijke personele investering om op het niveau van de afzonderlijke gemeente deze ontwikkelingen te volgen en op hun consequenties te toetsen. De meeste gemeenten hebben hiervoor onvoldoende capaciteit, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.
- d. In de afgelopen twee decennia is de positie van de gemeenten op het gebied van afvalverwerking verkleind. Door de oprichting en ontwikkeling van AVL Sturing gingen de facto taken over van de gemeenten naar AVL, waarmee kennis en kunde weglekte. De daarop volgende verkoop aan Essent heeft dit proces versterkt. De verkoop van Attero (voorheen Essent Milieu) heeft de afvalverwerking definitief in op afstand geplaatst.

Eigen gemeentelijke inzamelingsbedrijven zijn geprivatiseerd of op afstand van de gemeente geplaatst. Een onbedoeld en mogelijk ongemerkt effect van het op afstand plaatsen van de dagelijkse zorg voor afvalverwijdering is dat de afvalkennis bij gemeenten in eigen huis is verminderd.

Concluderend maken deze vier factoren dat het huidige kennisniveau van de individuele gemeente beperkt van omvang en kwaliteit, en daarmee kwetsbaar is. Ondanks goede wil is de personele capaciteit van veel Limburgse gemeenten niet in staat om alle veranderingen afzonderlijk bij te houden, laat staan daarop adequaat in te spelen. Alhoewel Limburg (nog) goed presteert is dit een zorgpunt dat alle aandacht behoeft.

### 3.3 Matige participatie in beleidsnetwerken

Afvalstoffenbeleid wordt op vele plaatsen buiten Limburg geformuleerd. De beleidsbepaling is in handen van de Europese Unie en de Rijksoverheid. Bij de beleidsvoorbereiding speelt naast het ministerie van Infrastructuur en Milieu ook de VNG en belanghebbende brancheorganisaties als NVRD, Nedvang, Vereniging Afvalbedrijven een toenemende rol van betekenis.

Sinds de veranderde rol van de provincie en de beperkte ambtelijke en bestuurlijke rol van gemeenten in het afvalstoffenbeleid is ook de continuïteit van de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging in de boven provinciale beleidsplatforms onder druk komen te staan. Een relevante opgave voor ASL is om de bestuurlijke en ambtelijke participatie in beleidsnetwerken te versterken.

### **3.4 Weinig greep op eigendom en verwerking van afval**

De Limburgse gemeenten hebben geen of weinig eigen uitvoeringscapaciteit en daardoor ook geen directe positie bij het sorteren, verhandelen of het verwerken van afval. Professionele contractvorming, een juiste contractarchitectuur en het handelen als deskundig opdrachtgever zijn bepalend voor de mate van grip op de sortering en verwerking van afval. Het behoud van die professionaliteit is cruciaal voor het realiseren van de gewenste be- en verwerkingswijze en een juiste prijs – productverhouding.

### **3.5 Resumé gemeentelijke positie**

In de huidige situatie kunnen gemeenten op alle drie de doelstellingen van het afvalbeleid nog resultaten boeken en er zijn ook nieuwe kansen in aanpalende terreinen zoals regionale werkgelegenheid en innovatie in zowel de recycle-industrie als op het vlak van het hergebruik van materiaalwaarde en energetische waarde uit afval.

Het instrumentarium dat gemeenten daarvoor beschikbaar hebben, heeft echter duidelijk versterking. Dit geldt primair voor specialistische kennis (aanbestedingen, ontwikkelingen in de keten, technologische vernieuwingen, omdenken etc.), waarbij de aantekening past dat het niet reëel is te veronderstellen dat de Limburgse gemeenten afzonderlijk alle ontwikkelingen kunnen bijbenen. Daarnaast heeft de vertegenwoordiging en beïnvloedingsmogelijkheden in boven-provinciale beleidscircuits eveneens versterking, omdat de consequenties van beleidsbeslissingen thans vaak beperkend zijn voor de Limburgse gemeenten.



#### 4 Doelstellingen en strategie: "Een wereld te winnen 2.0"

Indien de huidige positie van gemeenten (hoofdstuk 3) wordt geconfronteerd met de externe ontwikkelingen (hoofdstuk 2), blijkt de noodzaak om gerichte actie te ondernemen om de gemeentelijke positie tenminste te consolideren of te verbeteren. Op welke wijze dat kan, wordt onderstaand uitgewerkt.

Allereerst geldt dat er in de beleidskeuzes voor de gemeenten een wereld is te winnen. Veel Limburgse gemeenten hebben reeds goede resultaten behaald, maar er zijn op het gebied van preventie en nuttige toepassing substantiële resultaten te boeken. Deze moeten leiden tot doeltreffende en ook doelmatige milieuresultaten en een groter aandeel van hergebruik van materialen en energetische waarde uit restafval.

In de tweede plaats is het van essentieel belang dat de verbeterde regierol van de gemeenten in de uitvoering van dat beleid blijft behouden. Het betreft hier de invulling van de rol als professioneel opdrachtgever ofwel deelnemer richting partijen waarmee wordt samengewerkt.

In de derde plaats spelen de kosten voor onze burgers een belangrijke rol. Lokale en regionale bestedingen worden positief beïnvloed door lagere afvalbeheerkosten voor onze burgers en ook door een verbeterde werkgelegenheid.

Als gevolg van de ingevoerde producentenverantwoordelijkheid en de belastingheffing op verpakkingen kunnen de lokale lasten (lees afvalstoffenheffing) voor onze burgers verder dalen. De gemeentelijke kosten voor inzameling, sortering en afzet van verpakkingsmaterialen worden (tot zekere hoogte) gecompenseerd. De gemeenten staan voor de opgave om binnen deze vergoedingen een adequate uitvoering te geven aan deze opgave. Hoewel elke gemeente autonoom is op dit gebied, kan door samenwerking en krachtenbundeling een (sterkere) vuist worden gemaakt en van elkaar worden geleerd.

In de vierde plaats zijn er kansen voor regionale economie en werkgelegenheid. Kansen die alleen dan kunnen worden benut als gemeenten gezamenlijk op regionale of provinciale schaal en samen met het bedrijfsleven op zoek willen gaan naar wegen om de kansen te kunnen verzilveren. Een proactieve houding, een leidende rol in coalities sluiten en samenwerken buiten het domein van het huishoudelijke afval is daarbij een voorwaarde voor mogelijk succes.

*Voorbeelden van kansen die de vereniging ASL gezamenlijk kan oppakken, zijn bijvoorbeeld: opnieuw benutten van frituurvetten als biodiesel, grensoverschrijdend gebruik van milieuparken, benutting van bermgras als bronmateriaal voor bio-kunststoffen, benutten grondstoffen uit incontinentiematerialen, verminderen van voedselverspilling, vermijden van verwerking reststoffen "op grote afstand van Limburg".*

*De mogelijkheden om samen "markt te maken" kunnen hierbij aan de orde komen. ASL wordt daardoor, als relevant platform voor Limburgse beleidsmedewerkers Afval, een "broedplaats" voor nieuwe initiatieven die economisch en op vlak van duurzaamheid waardevol kunnen zijn. Vooral indien er de juiste maat en schaal (lees: volume) is te bereiken.*

Om de regie over de afvalketen te (her)nemen, dienen de gemeenten hun krachten te bundelen.

- a. Krachtenbundeling is noodzakelijk om voldoende kennis en inzicht te verwerven en te behouden om in de complexe afvalmaterie alert en onafhankelijk te kunnen opereren.
- b. Het bundelen van de krachten is ook noodzakelijk om de belangen van de gemeenten op (boven)regionale, landelijke en misschien wel Europese beleidsplatforms te beïnvloeden.
- c. Alleen via krachtenbundeling is het mogelijk om als aanbieder een positie te kunnen innemen en behouden bij de aanbesteding van afval voor nuttige toepassing, hergebruik en eindverwerking. Afstemming om de markt te verkennen, is een minimale vereiste. Via de afvalsamenwerking kan, door het zichtbaar maken van de voordelen, krachtig worden bevorderd dat gemeenten gezamenlijk de markt opnieuw benaderen.
- d. Krachtenbundeling binnen en buiten de afvalmarkt is noodzakelijk om nieuwe regionale kansen te benutten voor economische versterking, innovatie en werkgelegenheid<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ook autonoom vindt deze economische versterking en innovatie regionaal plaats. Als voorbeelden wordt gewezen op de kunststofrecycling van QPR op Chemelot en de verwerking van drankenkartons bij van Houtum in Swalmen.

Er blijft discussie mogelijk over de vraag hoe groot de grip van gemeenten op de afvalketen zal zijn, als zij hun krachten verenigen. De discussie over deze vraag laat onverlet dat het verminderen van de huidige samenwerking niet in het belang van de gemeenten is.

Indien gemeenten geen goed antwoord vinden op de risico's van de huidige situatie, dan zijn de verwachtingen ongunstig. Het wegvallen of verminderen van de rol van de Limburgse afvalsamenwerking zal leiden tot een versnippering van kennis en aandacht voor het afvalstoffenprobleem en ook het onbenut laten van kansen. Dat plaatst de gemeenten in een zwakke positie op een markt waarbij bij de wederpartij (dan) sprake is van schaalverandering, internationalisering en regionalisering. Het gevaar dreigt dat in verwerking en nuttige toepassing het bedrijfseconomisch belang gaat prevaleren boven de prioriteiten (doelmatig, doeltreffend en service) van de gemeenten.



## 5 Uitwerking van de strategie Afvalsamenwerking Limburg 2016 – 2021

In dit hoofdstuk worden de contouren van de strategie uitgewerkt. Wij benoemen de uitgangspunten die gelden voor de krachtenbundeling van de Limburgse gemeenten. Vervolgens schetsen wij de gewenste programmering op hoofdlijnen (het wat), de organisatorische hoofdlijnen van het samenwerkingsverband voor zowel de werkorganisatie als het bestuur van de vereniging (het hoe) en de raming van de daaraan verbonden kosten.

### 5.1 Uitgangspunten

#### Van, voor en door de gemeenten

Het vertrekpunt is dat de gemeenten verantwoordelijk zijn en blijven voor het gevoerde afvalstoffenbeleid. Dat impliceert ook dat de gemeente eigenaar blijft van het afval, totdat zij het aanbieden aan de afnemer. En tot slot betekent dit ook dat de gemeente de contracten sluit met de afnemers. De afvalsamenwerking zal hierbij stimuleren en coördineren, met als doel een maximale gezamenlijke marktbenadering.

De krachtenbundeling krijgt vorm via de werkorganisatie Afvalsamenwerking voor de gezamenlijke Limburgse gemeenten. Deze werkorganisatie is in 2005 opgericht *door* en *voor* de gemeenten en blijft *van* de gemeenten.

#### Kennis als basis

Als vertrekpunt lijkt de vorm van een “kennisplatform” een logische eerste gedachte, waarbij gemeenten informatie delen en elkaars ervaringen uitwisselen. Deze kennisuitwisseling moet ook worden vastgehouden, aangevuld en uitgebouwd. Dat zal ergens moeten worden georganiseerd en vraagt capaciteit. Zo niet dan is deze kennisuitwisseling niet duurzaam maar vluchtig.

De kerntaak van de werkorganisatie is het organiseren van kennis om de gemeenten te adviseren en te ondersteunen bij de ontwikkeling en uitvoering van hun afvalbeleid. Zij doet dat door het opbouwen van expertise op het gebied van afvalbeleid en technische ontwikkelingen en door kennis en inzicht te vergaren in de werking van de afvalmarkt. De opgebouwde expertise wordt voor alle ASL gemeenten digitaal toegankelijk gemaakt.

Een specificatie van het takenpakket is als tabel opgenomen in de programmering (paragraaf 5.2).

#### Vertegenwoordiging en belangenbehartiging gemeenten

Zoals gesteld in paragraaf 3.1 lopen de ambities en belangen van gemeenten (nog) uiteen. Van belangenbehartiging kan alleen sprake zijn bij een gedeelde visie, ambitie en belang. Onder die voorwaarde en vanuit de eigen expertise vertegenwoordigt de Afvalsamenwerking Limburg de gemeenten in boven-provinciale, bestuurlijke en ambtelijke beleidsplatforms. Deze inbreng moet er toe leiden dat de specifieke problematiek van Limburg aan de orde komt bij de ontwikkeling van beleid en dat de werkorganisatie tijdig nieuwe kansen en ook stimuleringsmaatregelen voor de Limburgse gemeenten signaleert.

#### Monitoring resultaten

De expertise van de werkorganisatie moet ook worden ingezet om op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau inzicht te geven in de resultaten van het gevoerde afvalstoffenbeleid. De landelijk ontwikkelde monitorsystemen (CBS, NVRD, VNG) zijn hierbij de te hanteren kennisbron. Desgewenst kan vanuit Limburg invloed worden aangewend om dit monitorsysteem verder te vervolmaken.

#### Monitoring technische ontwikkelingen

Een andere taak is het bijhouden van de ontwikkelingen binnen de afvalmarkt. Primair als kennismakelaar. De werkorganisatie attendeert de gemeenten op nieuwe mogelijkheden voor preventie, nuttige toepassing en hergebruik. Zij adviseert over de methoden en technieken voor preventie, gescheiden inzameling en de inrichting van de infrastructuur en de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

#### Coördinatie marktbenadering

De werkorganisatie faciliteert de gemeenten bij het aanbesteden van afvalstromen en grondstoffen. Zij evalueert, inventariseert, adviseert en ontwikkelt strategieën voor gezamenlijke marktbenadering. Hierbij wordt, indien dit in het belang is van de gezamenlijke Limburgse gemeenten, regionaal maatwerk geleverd. De afvalsamenwerking kan deze voorbereidingen en aanbesteding met een mandaat van gemeenten uitvoeren, maar uiteindelijk wordt elke gemeente contractpartij. De werkorganisatie ondersteunt en coördineert

desgevraagd het ontwerpen en doorlopen van aanbestedingsprocedures. Het schrijven van een bestek is een voorbeeld van deze ondersteuning. Dezelfde rol kan zij spelen bij het aanvragen van subsidies.

#### Afstemmingsplatform gemeenten

Tot slot kunnen vanuit de werkorganisatie ook nieuwe initiatieven worden ontplooid. Het samenwerkingsverband ASL is, naast andere gremia zoals de diverse gemeenschappelijke regelingen, bij uitstek het platform waarop gemeenten hun inspanningen en initiatieven afstemmen.

#### Gefaseerde benadering

De samenwerking maakt jaarlijks een werkplan waarin de gemeenten de activiteiten van een prioriteitstelling voorzien.

### **5.2 Programmering 2016-2021**

In mei 2015 is een (ambtelijke) behoeftepeiling uitgevoerd onder de 32 ASL gemeenten met een respons van 78 %.

Totaal 75 % van de ASL gemeenten (gewogen naar inwoners) die hebben gereageerd is van mening dat de taakstelling van vereniging ASL en de werkorganisatie moet worden voortgezet en worden geactualiseerd. Totaal 25 % is van mening dat de activiteiten van ASL moet worden beperkt tot programmalijn Marktbenadering (contractbeheer, verevening voortransport, contract gerelateerde ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende afstemming en communicatie). Vanuit het contractbeheer worden eveneens de afvalwereld en de ontwikkelingen tegen het licht gehouden.

Er kan gesproken worden van een democratische legitimatie om de oorspronkelijke programmalijnen ook in de periode 2016 – 2021 vast te houden en daar een geactualiseerde invulling aan te geven. De scope van de vereniging zal daarbij meer verschuiven naar platform voor kennisuitwisseling en ambtelijk netwerk. Inhoudelijk wordt ook een verbreding bepleit naar het verkennen en benutten van kansen voor (regionale) circulaire economie, innovatie en werkgelegenheid. Op detailniveau verschillen de ASL gemeenten over de aandachtsgebieden per programmalijn. In onderstaand tabel staan die taken opgenomen waar een meerderheid van de Limburgse gemeenten voorstander van is.

Voorgesteld wordt de tabel op de volgende pagina, in de periode 2016 – 2021, als globale leidraad te hanteren voor de programmering. De werkorganisatie ASL maakt daarbij jaarlijks een werkplan waarin de gemeenten de activiteiten van een prioriteitstelling voorzien.

Voorgesteld wordt om de prioriteiten 1 (donkergroen) vast te stellen als prioriteiten voor het jaar 2016.

Na vaststelling van het jaarlijkse werkplan ASL in de ALV voorafgaand aan het betreffende uitvoeringsjaar wordt uitvoering gegeven aan dit jaarplan.



Kerntaken ("het wat") Afvalsamenwerking Limburg (Bron: Behoeftetepeiling ASL mei - juni 2015)		Prioriteit				
		1	2	3	0	
Krachtenbundeling	Kennisonwikkeling	Genereren van basisinformatie en kennis over strategie/beleid en uitvoering/organisatie voor afval en de afvalmarkt.				
		Opbouwen en onderhouden van een (specialistisch) kennisnetwerk bij gemeenten, rijk en relevante partners.				
		Creëren van een platform voor uitwisseling van kennis en ervaringen en als broedplaats voor innovatie en ontwikkeling bij de ASL gemeenten.				
		Het, samen met partners, bijdragen aan een landelijk afval monitoringsysteem.				
		Mogelijkheden verkennen voor een gezamenlijke communicatie naar burgers, scholen, verenigingen.				
		Mogelijkheden verkennen voor het inzetten van afvalcoaches.				
		Inrichten en vullen van en digitale kennisbibliotheek voor ASL gemeenten, al of niet in combinatie met de ASL website.				
		Stapsgewijs toewerken naar een meer gezamenlijke visie op afval.				
		Verkennen en bijhouden van subsidiemogelijkheden op het gebied van afval, grondstoffen, duurzame energie uit biomassa (Greendeals, Europese subsidies) en gemeenten actief informeren over concrete kansen.				
	Advisering & ondersteuning	Actief signaleren van relevante ontwikkelingen voor gemeenten.				
		Gevraagd en ongevraagd advies (sturend) geven aan individuele en samenwerkende gemeenten in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van de gemeentelijke afvaltaak.				
		Gericht ondersteunen van gemeentelijke bestuurders en ambtenaren, ook rondom de kerntaak belangenbehartiging en krachtenbundeling.				
		Samen en met anderen kansen verkennen voor circulaire economie, regionale bedrijvigheid, nieuwe werkgelegenheid en innovatie (workshops)				
	Belangenbehartiging	Deelnemen in beleidsrelevante netwerken.				
		In kaart brengen van relevante bestaande netwerken en doeltreffendheid van deze netwerken.				
		Formuleren van adviezen en standpunten namens de Limburgse gemeenten en inbrengen in beleidsrelevante netwerken.				
		Uitvoeren van lobbyactiviteiten namens de Limburgse gemeenten.				
		Voortgang en resultaten actief terugkoppeling van deelname in netwerken en gericht lobbyactiviteiten.				
	Coördinatie marktbenadering	Signaleren en ontwikkelen van mogelijkheden tot bundeling van inkoopkracht (provinciale en regionale schaal).				
		Stimuleren van samenwerking tussen gemeenten in de marktbenadering zoals ook bij PMD, HRA en GFT is gebeurd.				
		Extra aandacht voor aanbesteding andere & kleinere contracten (textiel, papier, glas).				
		Aandacht voor aanbesteden in kleinere regionale verbanden, wisselende samenstelling en tegen kostenvergoeding.				
		Aanbestedingen achteraf evalueren en ervaringen met alle gemeenten delen.				
		Contractbeheer uitvoeren & contractrelevante ontwikkelingen volgen van lopende contracten.				
		Verevening vortransport HRA & GFT				
	Social return kringloopbedrijven, milieustations e.a.					



### 5.3 Contouren van de werkorganisatie ASL

#### Binding met gemeenten

De werkorganisatie Afvalsamenwerking Limburg is nadrukkelijk een organisatie *van, voor en door* de gemeenten. In de organisatie moet deze binding met de gemeenten verankerd zijn. De uiteindelijke zeggenschap over de ontwikkeling van het bureau blijft bij de gemeenten liggen. Daarnaast biedt detachering van de geschikte ambtelijke capaciteit vanuit een gemeente minder personeel risico. Om deze redenen is in 2005 gekozen voor een positionering van de werkorganisatie binnen een gemeentelijke organisatie.

Geadviseerd wordt om deze positionering binnen een Limburgse gemeente ook na 2015 te handhaven.

#### Professionele krachten

De afvalwereld is buitengewoon dynamisch en de ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op. Om deze ontwikkelingen te kunnen volgen en te vertalen naar consequenties voor de gemeenten moet de werkorganisatie Afvalsamenwerking Limburg beschikken over professionele krachten. Zij leggen over hun werk en hun exploitatie verantwoording af aan de gemeenten.

De bemensing van de werkorganisatie ASL is in de achterliggende jaren verzorgd door de gemeente Weert en expireert per 31 december 2015. Dit biedt de mogelijkheid om, op basis van de vereiste omvang en benodigde competenties, tot een herbezetting van de werkorganisatie ASL te komen voor de periode 2016 - 2021. De feitelijke invulling van de werkorganisatie zal na de ALV van 24 september 2015 in het bestuur ASL aan de orde komen. Na goedkeuring van deze strategienota, de begroting en het contributiebesluit kan tot werving worden overgegaan. Een concrete omschrijving met functie-eisen en competentie eisen worden hierbij aanbevolen.

Geadviseerd wordt om stapsgewijs invulling te geven aan de (maximaal) voorgestelde 0,8 fte formatie (voorheen 1,2 fte). Een invulling vanuit een (vast) dienstverband bij een van de 32 Limburgse gemeenten heeft de voorkeur. Door middel van detacheringsovereenkomsten / DVO tussen de uitlenende gemeente en de vereniging ASL kan dit vorm krijgen.

#### Inhoudelijk betrokken bestuur

Het samenwerkingsverband kent een bestuurlijke en een ambtelijke component. In het bijzonder de vertegenwoordiging van de gemeenten in de beleidsplatforms op landelijk, boven-provinciaal en internationaal niveau vraagt soms om een bestuurlijke inzet. De Limburgse gemeenten zijn via de VLG vertegenwoordigd in de VNG. Een doeltreffende bestuurlijke inbreng vanuit Limburg binnen de relevante VNG commissie is in de achterliggende jaren wisselend geweest.

Het bestuur wordt in overweging gegeven om de contacten met de huidige Limburgse bestuurlijke vertegenwoordigers in de VNG commissie (burgemeester Cox van Sittard- Geleen en wethouder Mackus van Nederweert<sup>2</sup>) te benutten. Mogelijk als potentieel bestuurslid van de vereniging ASL (portefeuille VNG).

#### Regie en adviesfunctie

Op het niveau van de ambtelijke invulling van de organisatie moet het uitgangspunt zijn, dat de werkorganisatie ASL een regie- en adviesfunctie heeft. Met een beperkte formatie worden de werkzaamheden uitgevoerd. Onderzoek, ontwikkeling en inhoudelijke uitwerkingen besteedt de werkorganisatie uit aan gespecialiseerde personen en instanties. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat steeds de meest actuele kennis wordt ingekocht en kan voorkomen worden dat de Afvalsamenwerking te groot en onbeheersbaar wordt.

Geadviseerd wordt om dit uitgangspunt onverkort te handhaven.

### 5.4 Statuten en structuur bestuurlijke en ambtelijke organisatie ASL

De strategienota "Een wereld te winnen 2.0" wijkt niet fundamenteel af van de strategienota uit 2003 en vereist daarom geen aanpassing van de statuten.

---

<sup>2</sup> Opgemerkt wordt dat in 2014 afstemming met wethouder Mackus heeft plaatsgevonden bij het verpakkingsdossier.

De statuten bieden de mogelijkheid tot benoeming van (maximaal) 7 bestuurders (onafhankelijk voorzitter, secretaris, penningmeester en vier bestuursleden). In de achterliggende jaren hebben doorgaans 7 bestuurders invulling gegeven aan de bestuursfuncties. Voor de invulling van de bestuursfuncties zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Spreiding over de provincie.
- Spreiding over stad en platteland.
- Onafhankelijke positie van voorzitter (lees: voorkeur burgemeester).

Een voldoende breed bestuurlijk draagvlak blijft, voor de continuïteit van de vereniging ASL, van belang. Voor het handhaven of verminderen van het aantal bestuursleden is geen aanpassing van de statuten nodig; voor het vergroten van het aantal bestuursleden wel.

Het bestuur ASL bestaat momenteel uit vier bestuursleden:

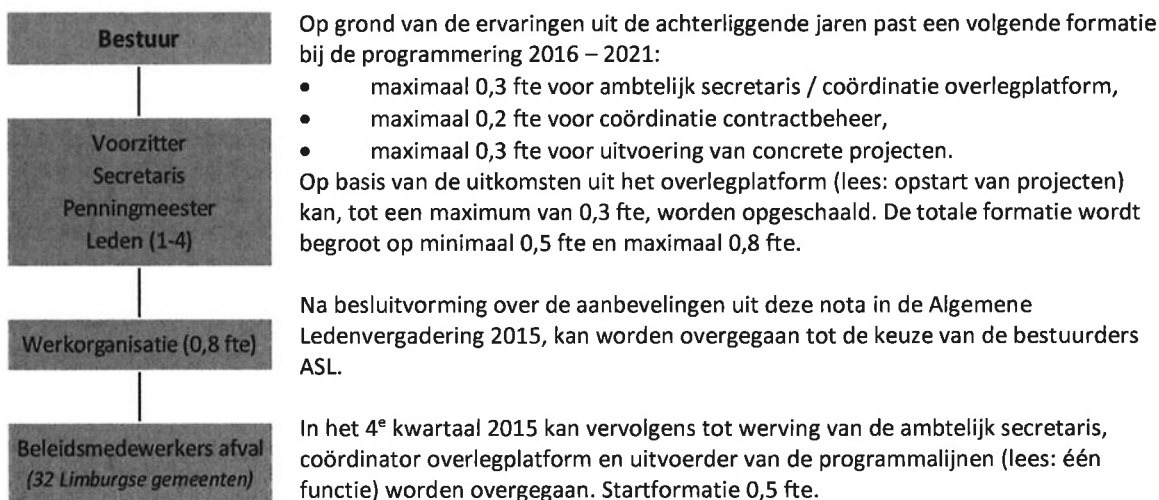
- De functies voorzitter, secretaris en penningmeester zijn vacant en worden, tot 24 september 2015, (demonstratief) vervuld door wethouder Gerard IJff (Roermond).
- De functie van bestuurslid Jos Teeuwen (Venlo) is per 24 september 2015 vacant.
- De bestuursleden Johan Lalieu (Maasgouw) en Andre Willems (Maastricht) blijven als bestuurder aan de vereniging ASL verbonden.

Geadviseerd wordt om in de ALV van 24 september 2015 en voor de periode 2016 – 2021 te kiezen voor een omvang en samenstelling van het bestuur waardoor de gemeenten zich optimaal vertegenwoordigd voelen.

Uit de behoeftepeiling komt naar voren dat de vereniging ASL niet door iedereen als transparant wordt ervaren. Door enkele gemeenten wordt gepleit voor een eenvoudiger organisatievorm, een minder zware bestuurlijke rol, meer ruimte voor ambtelijke input, meer openheid en communicatie, aanbestedingsprocessen structureel evalueren alsook een beperkte rol voor het ambtelijke kernteam.

De gehanteerde prioritering in de periode 2005 – 2015, het tot stand brengen van omvangrijke collectieve contracten op de schaal van de provincie Limburg, wordt door enkele beleidsmedewerkers niet als een juiste prioritering gezien. Zij vragen daarbij om meer aandacht voor gemeentelijke afvaltaak op de lokale schaal (inzamelsystemen, lokale verwerkers, regionale samenwerking bij kleinere contracten zoals textiel, oud papier) en kansen door het werken met kleinere samenwerkingsverbanden.

Het periodieke overleg met beleidsmedewerkers (overleg- en uitwisselingsplatform van kennis en ervaringen) zal 1 keer per kwartaal bijeen komen waarbij de programmering door de deelnemers wordt vormgegeven. Hierdoor zijn zij ook mede verantwoordelijk en aanspreekbaar op de compleetheid, breedte en diepgang van deze bijeenkomsten. De procesgang en de programmering 2016 – 2021 biedt daarmee de ruimte om deze wensen een passende plek te geven.



Organogram ASL

Geadviseerd wordt om, voor de werving van de ambtelijk secretaris-coördinator ASL een selectiecommissie te vormen bestaande uit zowel ASL bestuurder(s) als ambtelijke beleidsmedewerker(s) afval. In overweging wordt gegeven om, na een overdracht- en inwerkperiode, met een geringere formatieomvang (0,5 fte) in 2016 van start te gaan.

## 5.5 Raming van kosten

De vereniging ASL is in 2005 van start gegaan met een werkorganisatie van 1,2 fte en een dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Weert. De geheven contributie bedroeg € 0,25 per inwoner per jaar (het zogenaamde "kwartje van Govers"). De vereniging heeft in de eerste jaren van haar bestaan als het ware "gespaard" en weerstandsvermogen opgebouwd om de grote contracten (HRA, GFT en PMD) tot stand te laten komen. In een latere fase is besloten tot contributierestitutie of contributieverlaging om het weerstandsvermogen niet onnodig hoog te laten oplopen.

De belangrijkste contracten zijn langjarig vastgelegd (maximale looptijden tot 2024) en contractvernieuwing wordt niet op korte termijn verwacht.

De contracttermijnen zijn tot 2024 (maximale looptijd van alle ASL contracten) als volgt:

<b>Contract</b>	<b>Contractstart</b>	<b>1<sup>e</sup> verlenging</b>	<b>2<sup>e</sup> verlenging</b>	<b>3<sup>e</sup> verlenging</b>	<b>Contracteinde</b>
<b>HRA</b>	2014	2019	2022		2024
<b>GFT</b>	2014	2019	2022		2024
<b>Verpakkingen</b>	2015	2017	2019	2022	2024

Te maken kosten voor het (her)aanbesteden van contracten zal worden gedekt uit het weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen moet voldoende zijn om de komende jaren de (her)aanbestedingen ook te kunnen uitvoeren.

In 2014 is door de vereniging ASL geen contributie geheven. Het weerstandsvermogen zal in 2015 teruglopen naar ca. € 35.000,= indien ook in 2015 geen contributie wordt geheven. Het bestuur kiest als uitgangspunt om een weerstandsvermogen na te streven wat zicht beweegt tussen de € 75.000,= en € 175.000,=. Om het gewenste ondergrensniveau te bereiken is in 2015 een eenmalige impuls van ca. € 40.000,= vereist.

Voor de werkorganisatie ASL (periode 2016-2021) wordt uitgegaan van totaal (maximaal) 0,8 fte en € 2.500,= "out of pocketkosten" per programmalijn. De totale geraamde kosten 2016 bedragen daardoor € 110.000,=. In 2014 was het inwoneraantal in de tweeëndertig ASL gemeenten totaal 1.112.210 bewoners. Met de raming van de contributie inkomsten wordt uitgegaan van 1,1 miljoen inwoners in de tweeëndertig gemeenten.

*Voorgestelde begroting en contributie 2016 (10 eurocent per inwoner).*

<b>INKOMSTEN:</b>	
Contributie ASL 2016	€ 110.000,=
<b>Totale inkomsten</b>	<b>€ 110.000,=</b>

<b>UITGAVEN:</b>	
Personele invulling werkorganisatie 2016 - 2021	€ 80.000,=
Overheadkosten, boekhouding en accountancy	€ 20.000,=
<b>Out of pocket kosten:</b>	
Programmalijn Kennis	€ 2.500,=
Programmalijn Advies	€ 2.500,=
Programmalijn Belangenbehartiging	€ 2.500,=
Programmalijn Marktbenadering	€ 2.500,=
Verbetering weerstandsvermogen	€ 0,=
<b>Totale uitgaven</b>	<b>€ 110.000,=</b>

Het bestuur van de vereniging ASL wordt geadviseerd om in 2015 een contributie van 4 eurocent per inwoner te laten vaststellen met als doel het weerstandsvermogen op peil te brengen.  
Voor het jaar 2016 wordt aan het bestuur voorgesteld om een contributie van 10 eurocent te laten vaststellen met als doel de kosten van de exploitatie 2016 te dekken.



**Rapport van TNO en CE Delft**

**TNO-CE 2015 R10577**

**Milieueffectanalyse van de  
Raamovereenkomst Verpakkingen**

Datum	12 mei 2015
Auteur(s)	Toon Ansems (TNO) Elise Boukris (TNO) Toon van Harmelen (TNO) René Koch (TNO) Tom Ligthart (TNO) Geert Bergsma (CE) Marijn Bijleveld (CE) Geert Warringa (CE)
Aantal pagina's	219 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	13
Opdrachtgever	Kennisinstituut Duurzaam Verpakken
Projectnaam	Evaluatie Milieueffecten Raamovereenkomst Verpakkingen
Projectnummer	060.12830

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2015 TNO

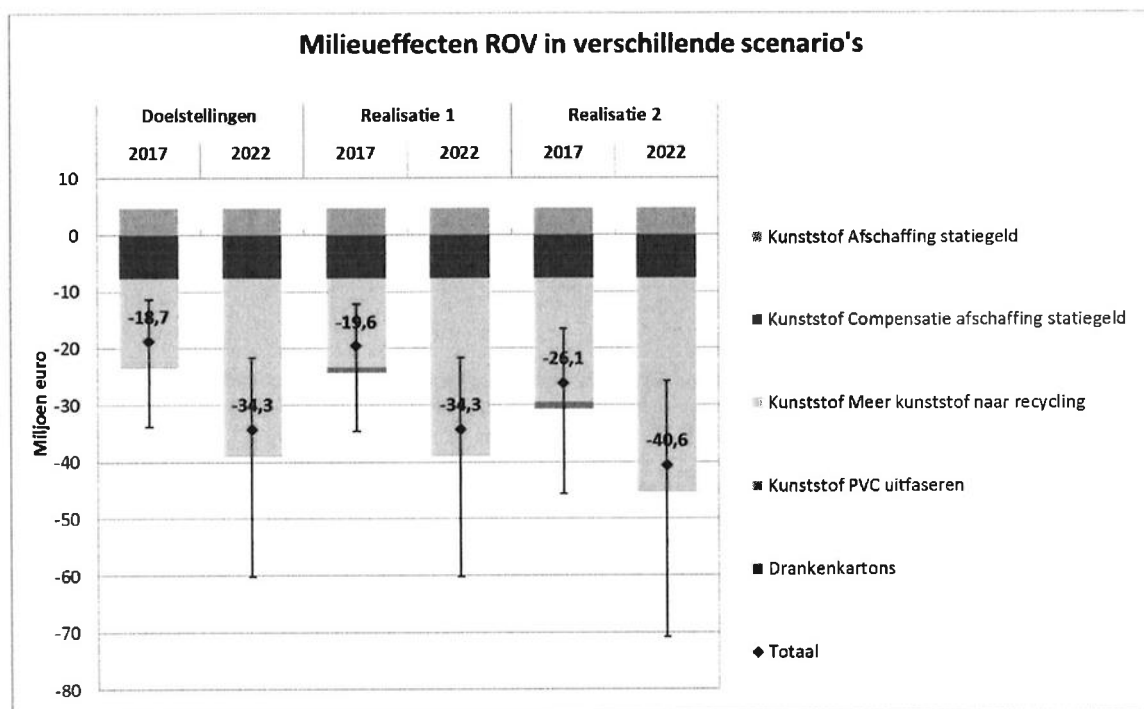


## 9.2 Alternatieve weging met schaduwkosten

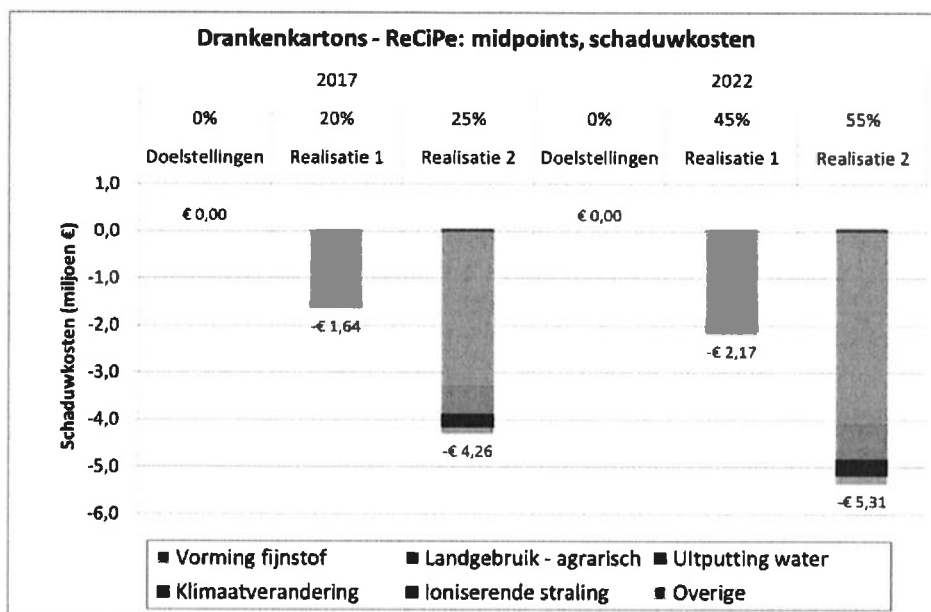
In aanvulling op het analyseren van afzonderlijke milieueffectcategorieën zonder weging kan de weging in de ReCiPe single score ook getoetst worden door een alternatieve weegmethode te gebruiken. Hiervoor gebruiken we de schaduwkostenmethode. Met behulp van deze methode wordt de waarde van het milieueffect van elke categorie uitgedrukt in een monetaire eenheid, de Euro. Dit gebeurt met behulp van prijzen per effectcategorie. Het gaat hierbij om effecten die niet in de economie worden meegenomen, zogenaamde externe effecten die niet in de marktprijs zijn verdisconteerd. Voor deze effecten is geen markt en dus ook geen marktprijs. Maar ze hebben wel een waarde, men spreekt dan ook wel van schaduwkosten. Voor meer uitleg hierover, zie Bijlage C.

Hiermee wordt inzicht geboden in hoeverre de conclusies aan de hand van de single score ook stand houden als gewogen wordt met schaduwkosten. Hiertoe zijn de milieueffecten van de verschillende ROV maatregelen voor de verschillende scenario's en jaren gepresenteerd in een grafiek (zie Figuur 59) vergelijkbaar met Figuur 3. Verschil is dat de eenheid waarin het milieueffect wordt uitgedrukt geen miljoenen milieupunten maar euro's bedragen.

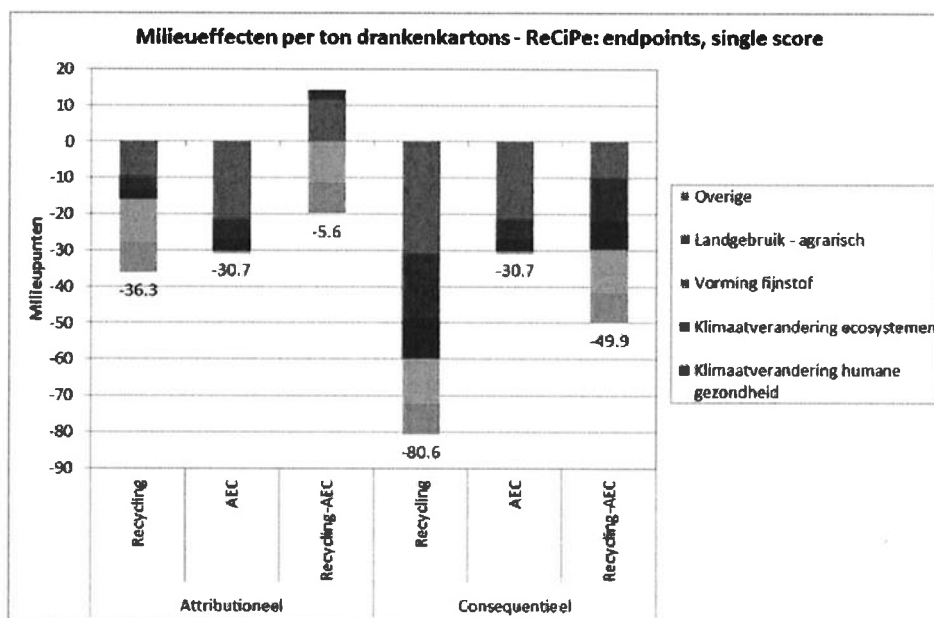
De bijbehorende tabellen staan in Bijlage F.



Figuur 59 Milieueffect van de afzonderlijke ROV afspraken en het totaal in het doelstellingscenario en realisatiescenario 1 en 2 voor 2017 en 2022 ten opzichte van 2012 (schaduwkosten in miljoen euro, milieubelasting is een positief en milieuwinst een negatief getal). De balkjes geven de boven- en ondergrens aan op basis van de gevoeligheidsanalyse voor de verschillende toepassingen van mixed kunststoffen.



Figuur 69 Ontwikkeling milieubelasting (schaduwkosten) drankenkartons voor de jaren 2017 en 2022 ten opzichte van het jaar 2012 voor de drie scenario's.



Figuur 70 Milieueffecten in milieupunten voor recycling 1 ton ingezamelde drankenkartons, 1 ton naar AEC en verschil tussen recycling en AEC bij de attributionele benadering en de consequentiële benadering.

## L Bijlage: Verslag laatste bijeenkomst Klankbordgroep

### Milieueffectanalyse Raamovereenkomst Verpakkingen 4e klankbordgroepbijeenkomst, 7 april 2015, notulen op hoofdlijnen

#### Aanwezigen

Pieter Jan Biesheuvel (onafhankelijk voorzitter)  
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)  
Ministerie van IenM  
Het verpakkende bedrijfsleven (FNLI, FWS)  
Rijkswaterstaat Leefomgeving  
Nedvang  
Materiaalorganisaties (NRK, VNP, SKB)  
Stichting Hedra  
Afvalbedrijven (NVRD, VA)  
Milieuorganisaties (Natuur & Milieu)  
Voorlichtingsorganisatie (Milieu Centraal)  
Organisaties die zich bezighouden met zwerfafval (Gemeente Schoon, Nederland Schoon)  
Onderzoeksbureaus (TNO en CE Delft)  
Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

#### Afwezig

Het verpakkende bedrijfsleven (CBL, non-food/BVNL)  
Materiaalorganisaties (Stichting Materiaalorganisaties, SDV, SKH)

---

#### Opening

Dit is de laatste bijeenkomst van de KBG. Het concepteindrapport dat besproken wordt is parallel verstuurd aan de KBG, de Externe Commissie en de Raad van Advies. De Raad van Advies heeft op donderdag 2 april commentaar geleverd op het rapport. Externe commissie heeft tijdens de vierde bijeenkomst op 16 maart commentaar geleverd op een eerdere versie van het rapport. Het verslag van deze bijeenkomst wordt nagezonden naar de KBG. De externe commissie levert in een schriftelijke ronde nog commentaar op hoofdstuk 1 van de nieuwe versie. De aandachtspunten uit de bijeenkomst met de externe commissie zijn verwerkt in versie naar KBG; die van de Raad van Advies nog niet. Op 17 april stelt het bestuur het rapport vast en onder de verantwoording van het bestuur gaat het rapport naar de staatssecretaris. Het rapport staat nog niet op de agenda van het AO op 22 april. Bestuur is, mede door de verslagen van de verschillende bijeenkomsten van de KBG, op de hoogte van wat in de KBG-bijeenkomsten besproken is. Stichting Noordzee heeft zich teruggetrokken uit de KBG omdat de motivatie om deel te nemen aan de KBG vooral voort kwam uit hun aandacht voor en kennis over het milieueffect van zwerfafval. Nu kwantificering van dit milieueffect buiten beschouwing wordt gelaten, valt voor Stichting Noordzee de toegevoegde waarde van deelname weg. Het KIDV en andere leden van de KBG delen overigens de mening dat het jammer is dat het milieueffect van zwerfafval niet is te kwantificeren. Overigens was dit al vanaf de eerste klankbordgroep bekend en heeft het KIDV meerdere keren opgeroepen om te komen met onderzoeken of methodieken naar de milieueffecten van zwerfafval. Dit is niet beschikbaar, hetgeen wordt bevestigd door de Externe Commissie.