

Huishoudelijk afval

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over huishoudelijk afval.

Casus: huishoudelijk afval

Onderwerp	<p>De Rijksoverheid heeft een ambitieus doel gesteld: het land circulair maken in 2050. Dit betekent dat we slimmer en zuiniger met onze grondstoffen moeten omgaan, om zo de totale hoeveelheid afval (huishoudelijk en niet-huishoudelijk) te verminderen en de levensduur van producten te verlengen. Daarmee bevinden we ons in een overgangsfase van het scheiden van afval naar waardebehoud van de grondstoffen. Dit vereist dat producten demontabel en afbreekbaar zijn.</p> <p>Bij deze opgave speelt het programma 'Van Afval naar Grondstof - Huishoudelijk Afval' (VANG-HHA) een belangrijke rol. Dit programma loopt van 2015 tot 2025 en is onderdeel van het rijksbrede uitvoeringsprogramma circulaire economie. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en implementatie van wet- en regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma ligt bij Rijkswaterstaat (RWS), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gezamenlijke reinigingsdiensten (NVRD).</p>
Afbakening	<p>We focussen op de belemmeringen in de zeer diverse uitvoeringspraktijk van huishoudelijk afval scheiden in de periode van 2015 tot 2025. De focus ligt hierbij op de aspecten van uitvoering die ook van betekenis zullen zijn om de omslag te maken van het sturen van kwantiteit naar kwaliteit (waardebehoud) van het afval.</p>

Beleidspakket en tijdlijn

Doelen	De kern van het uitvoeringsprogramma VANG-HHA is om gemeenten te helpen bij het volbrengen van hun taak in de keten om afval goed te scheiden, te voorkomen dat waardevolle grondstoffen worden verbrand en zo een bijdrage te leveren aan een circulaire economie. Het doel van dit uitvoeringsprogramma is om in lijn met de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen de kwaliteit van de ingezamelde huishoudelijke afvalstromen te verhogen en daarmee de recycling te verbeteren.
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none">• Wet milieubeheer 1993;• Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008 (minimaal 55% van het stedelijk afval in 2025 moet worden gerecycled, oplopend tot minimaal 65% in 2035);• programma VANG-HHA (2015);• Besluit gescheiden inzameling huishoudelijk afvalstoffen 2020;• kaderrichtlijn Gft en PMD 2020;• Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel en gevaarlijke afvalstoffen 2025;• uitvoeringsprogramma VANG-HHA (herijking voor de jaren 2021-2025).

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus huishoudelijk afval nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van het huishoudelijk afvalbeleid.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus huishoudelijk afval is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

Het doel om in 2020 75% afvalscheiding te bereiken en 100 kilo restafval per inwoner is niet gehaald. Jaarlijks wordt in Nederland bijna **490 kilo afval** per persoon geproduceerd. Deze hoeveelheid blijft in de loop der jaren constant. Er zijn wel stappen gezet: 15% van de gemeenten had minder dan **100 kilo restafval** per inwoner en tussen 2015 en 2020 nam de afvalscheiding toe van 50% naar 60%. De Nederlandse overheid wil in 2025 naar maximaal **30 kilo restafval** per persoon per jaar. De hoeveelheid afval moet dus nog flink omlaag. Dat kan door te zorgen voor minder afval en door afval beter te scheiden (Milieucentraal, 2023).

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus huishoudelijk afval. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Sinds 1 juli 2020 zijn gemeenten verplicht om gft-afval, papier, metaal, kunststof, glas en elektronische apparatuur gescheiden in te zamelen. Vanaf 1 januari 2025 moeten ook textiel en gevaarlijke afvalstoffen apart worden ingezameld. In het Activiteitenbesluit zijn ook verplichtingen opgenomen voor gemeenten met betrekking tot de scheiding van grof huishoudelijk afval op milieustraten.</p> <p>De ondersteuning die het Rijk biedt, bestaat voornamelijk uit kennisuitwisseling, handreikingen en communicatie. In de Kennisbibliotheek VANG kunnen gemeenten bijvoorbeeld terecht voor informatie over gescheiden inzameling en het verminderen van restafval. Hierdoor kunnen gemeenten hun afvalbeleid verbeteren en bijdragen aan een duurzamere samenleving. Uit de verkenning komt het beleidspakket niet naar voren als een dominant aspect van (of gebrek aan) uitvoeringskracht.</p>
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departementale samenwerking • Interbestuurlijke samenwerking • Rolverdeling markt en overheid 	<p>Het uitvoeringsprogramma VANG-HHA is een gezamenlijk programma van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de VNG, de NVRD en RWS.</p> <p>Gemeenten bepalen zelf hun afvalinzamelstrategie en leggen die vast in beleids- en uitvoeringsplannen. Het is aan hen om een juiste balans te vinden tussen de kosten, de dienstverlening en het milieu-effect.</p> <p>Partijen signaleren dat de Rijksoverheid de regie moet nemen bij het huishoudelijk afvalbeleid om ervoor te zorgen dat er meer druk wordt uitgeoefend op de waardeketen, en de transitie naar een circulaire economie versnelt. Het is belangrijk dat er een systeem van escalatie mogelijk is, waarbij bijvoorbeeld boetes kunnen worden opgelegd als partijen niet meewerken aan de gestelde doelen. Ten slotte moet de Rijksoverheid ook stimuleren dat de waardeketen op gang wordt gebracht/drang uit kunnen oefenen om de waardeketen op gang te brengen, bijvoorbeeld door minimale percentages voor recycling op te leggen en strengere eisen te stellen aan producenten en verpakkingsbedrijven.</p>

Toepasbaarheid

- Consistentie/samenhang in beleid en instrumenten
- Wisselwerking/communicatie tussen beleid en uitvoering
- Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal)
- Handhaafbaarheid
- Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit

De Rijksoverheid heeft wetten en regels opgesteld om de producentenverantwoordelijkheid te vergroten, bijvoorbeeld via de invoering van statiegeld op plastic flessen en de verplichting om afgedankte apparaten in te zamelen en te verwerken. Verder wordt er gewerkt aan het verhogen van het bewustzijn van burgers over afvalscheiding en recycling, bijvoorbeeld via voorlichtingscampagnes. Dit is een begin dat moet resulteren in een effectief huishoudelijk afvalbeleid¹.

Partijen geven drie belemmeringen voor de toepasbaarheid.

Als eerste is er een grote diversiteit aan publieke en private inzamelaars en verwerkers van huishoudelijk afval in Nederland, wat de uitvoering van het afvalbeleid compliceert. Partijen hanteren eigen uitvoeringsregels en een eigen inzamelstructuur. Bovendien voeren gemeenten in de praktijk tegen een vergoeding de inzameling van stromen met een UPV alsnog uit, wat gemeenten financieel afhankelijk maakt van producenten. Hierbij hebben gemeenten beperkte invloed op de hoogte van de vergoeding.

Een andere belemmering is dat veel producten zijn samengesteld uit meerdere materialen, wat een juiste afvalscheiding vrijwel onmogelijk maakt. Producenten hebben hier beperkt invloed op de afvalinzamelstrategie, waardoor er weinig incentives zijn voor producenten om circulaire producten te ontwerpen. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat burgers zich onvoldoende bewust zijn van de noodzaak van goed afval scheiden en ze daardoor niet altijd de juiste afvalstromen apart aanbieden.

Een derde belemmering is dat de markt met name haar verantwoordelijkheid neemt en wil samenwerken als de afvalstroom een economische waarde heeft. Het ontbreekt daarom aan een *level playing field* waarin alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan een duurzame afvalketen. Hierdoor ontstaat er ongelijkheid tussen producenten die wel en niet bijdragen aan de kosten van de afvalverwerking. Er wordt gewerkt aan manieren om de kosten van afvalverwerking eerlijker te verdelen tussen producenten, overheden, en burgers (via gemeentebelasting of een prijzingsstelsel), zodat alle partijen bijdragen aan een duurzame afvalketen. Bestaande compensaties vanuit het Rijk, zoals het afvalfonds voor verpakkingen, zijn onvoldoende om de financiële tekorten te dekken.

¹ Uit de benchmark huishoudelijk afval 2022 komen bewezen effectieve instrumenten naar voren die gemeenten kunnen inzetten om restafval te reduceren:

- Tariefdifferentiatie bij restafval houdt in dat er verschillende tarieven worden gehanteerd voor het inleveren van restafval, afhankelijk van de hoeveelheid of frequentie.
- Servicedifferentiatie houdt in dat er verschillende niveaus van afvalinzameling- en verwerking worden aangeboden, afhankelijk van de wensen en behoefte van de klant. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat huishoudens de keuze hebben om meer of minder vaak hun afval te laten ophalen, of om gebruik te maken van verschillende soorten containers voor verschillende soorten afval.

<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>De keuze om al dan niet tariefdifferentiatie toe te passen bij afvalinzameling is sterk afhankelijk van politieke wil. Het is een politieke keuze tussen het profijtbeginsel en het solidariteitsbeginsel: gedifferentieerd betalen afhankelijk van de productie van afval of een gelijke verdeling van de kosten ongeacht de hoeveelheid afval. Een argument tegen tariefdifferentiatie is dat gemeenteraden vaak bang zijn voor een toename van het aantal dumpingen om zo onder het tarief uit te komen.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Het ontbreken van voldoende financiële middelen om de inzamelstrategie te verbeteren is een belangrijke belemmering in de uitvoering. Partijen gaven aan dat gemeenten dikwijls terughoudend zijn in hun communicatie over het aantal producten dat als PMD-afval (Plastic, Metaal en Drankkartons) mag worden aangeboden. Zij doen dit, omdat ze vanuit de UPV niet de hele PMD-stroom vergoed krijgen.</p> <p>Het verbeteren van de gemeentelijke inzamelstrategie vraagt om maatwerk, wat tijd en geld kost. Echter, uit de benchmark huishoudelijk afval blijkt dat gemeenten die het meest succesvol zijn in het stimuleren van afvalscheiding en het reduceren van restafval ook de laagste beheerkosten hebben. Gemeenten zetten hier op dit moment nog onvoldoende op in, omdat het ontbreekt aan politieke wil en inzicht in de benodigde informatie/data. Ook afvalinzamelaars en afvalverwerkers geven aan dat zij deze informatie nodig hebben. Tegelijkertijd is er concurrentie tussen marktpartijen omtrent het in handen hebben van deze informatie (Rekenkameronderzoek gemeente Nijmegen, 2021).</p> <p>Daarnaast is een gebrek aan capaciteit bij gemeenten een belemmering in de uitvoering om de gemeentelijke inzamelstrategie te verbeteren en nieuwe verwerkingsstromen te ontwikkelen. Zij hebben veelal niet de capaciteit om te sturen aan de voorkant bij de totstandkoming van Rijks-/regionaal beleid en om de mismatch tussen beleid en uitvoering te agenderen.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>Het stimuleren van een duurzaam ontwerp door middel van verplicht recycleert zou de overgang naar een circulaire economie bevorderen. Partijen gaven aan dat het ontbreken van deze verplichting een belemmerende factor vormt. Ook werd opgemerkt dat de discussie over veiligheidsnormen en de juridische vertaling hiervan mogelijk een enorme impact kan hebben op de recyclebaarheid van bepaalde materialen. Te strenge normen kunnen ertoe leiden dat recycling niet meer rendabel is.</p>
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims 	<p>De fysieke context is zeer bepalend voor de gekozen afvalinzamelstrategie van de gemeente. Uit de benchmark huishoudelijk afval komt daarnaast naar voren dat er per inwoner bij hoogbouw minder afval is, maar wel meer restafval.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	
<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>Partners lichten toe dat er bij de consument/inwoner nog veel onduidelijkheid bestaat over het wat en hoe van het afvalscheiden. Ook het begrip circulaire economie is nog bij weinigen bekend. Het gedrag van de consument/inwoner wordt vooralsnog in belangrijke mate gestuurd door producenten van goederen/de markt. De overheid zou meer moeten communiceren over afvalscheiden en circulariteit.</p>
<p>Overig</p>	<p>-</p>

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Toepasbaarheid: diversiteit en split incentives

- Er bestaat een grote diversiteit aan publieke en private inzamelaars en verwerkers van huishoudelijk afval. De verschillen tussen de gemeenten en dus voor de inwoners zijn groot.
- Producenten hebben beperkt invloed op de afvalinzamelstrategie, waardoor er weinig incentives zijn voor producenten om circulaire producten te ontwerpen.
- De markt wil met name haar verantwoordelijkheid nemen als de afvalstroom een economische waarde heeft (split incentive).

Maatschappelijke context: uiteenlopende belangen van producenten en gemeenten

- De invloed van producenten op consumenten/inwoners is groter dan die van de overheid.
- Partijen gaven aan dat gemeenten dikwijls terughoudend zijn in hun communicatie over het aantal producten dat als PMD-afval mag worden aangeboden. Zij doen dit, omdat ze vanuit de UPV niet de hele PMD-stroom vergoed krijgen.

Hulpbronnen: gebrek aan kennis en capaciteit

Gebrek aan kennis en expertise vormt een zorgpunt voor de uitvoering van het afvalbeleid. Gemeenten hebben hierdoor aan de voorkant weinig invloed op de productie van goederen en de consumptie. Die invloed is nodig om de hoeveelheid maar met name de kwaliteit van het afval te kunnen beïnvloeden.

Juridische aspecten: duurzaam ontwerp en recyclebaarheid vergen maatwerk

Het ontbreekt aan een verplicht percentage te recyclen grondstoffen bij de productie van nieuwe producten. Te strenge normen kunnen ertoe leiden dat recycling niet economisch rendabel is.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Documenten

- IenW (2021). Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023. Den Haag: Ministerie Infrastructuur en Waterstaat.
- IenW (2022). Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval.
- Herijking voor de periode t/m 2025. Den Haag: Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
- IPRNORMAG. Wel of geen diftar: een afwegingskader. Te raadplegen via: <https://www.iprnormag.nl/wel-of-geen-diftar-een-afwegingskader/>.
- Milieucentraal. Afval scheiden: cijfers en kilo's. Te raadplegen via: <https://www.milieucentraal.nl/minder-afval/afval-scheiden/afval-scheiden-cijfers-en-kilo-s/>.
- NVRD (2022). Benchmark huishoudelijk afval analyse peiljaar 2021. Arnhem: Koninklijke vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement.
- Rekenkamer Nijmegen (2021). Afval of Grondstof? Onderzoek kwaliteit gescheiden afval.
- RIVM (2018). Evaluatie programma van Afval naar Grondstof 2014-2018. De Bilt: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Addie Weenk(RWS)
- Frans Föllings (HVC)
- Ilse van der Grift (NVRD)
- Jacob Vermeulen (ARN)
- Johannes Lijzen (RIVM)
- Rik Hardenberg (ROVA)
- Rob Versfeld (Milieucentraal)
- Jeanet van Antwerpen, raadslid (Rli)
- Jantine Kriens, raadslid (Rli)
- Joris van den Boom, junior raadslid (Rli)
- Charlotte Nauta, gespreksleider (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01