

Regio Twente

*Onderzoek naar de meerwaarde van intergemeente-
lijk afgestemd afvalstoffenbeleid en samenwerking
bij afvalbeheer*

Bestuurlijke samenvatting

2 april 2013

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor b10, 2031 BN Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem

t 023 531 91 41, f 023 531 63 93, e info@iprnormag.nl, i www.iprnormag.nl

In opdracht van: *Regio Twente*
 Opsteller(s): *Drs. ing. P.M.J. de Bruin, M.F. Boels Msc.,
 R.A. Zuyderduyn , M. Laan Msc*
 Projectnummer IPR Normag: *100760*
 Aantal pagina's: *14*

Status van de rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Concept Bestuurlijke samenvatting	19 maart 2012	Stuurgroep en adviseurs. Besproken op 20 maart 2013
Concept Bestuurlijke samenvatting	22 maart	Stuurgroep, Portefeuillehouders MDA, Ambtelijk Overleg Afval
Bestuurlijke samenvatting	2 april 2013	Aangeboden aan stuurgroep tijdens Symposium op 4 april: "Naar een afvalloos Twente"

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van IPR NORMAG

1 Doel en opzet van het onderzoek

Afvalpreventie en toenemend hergebruik van ingezameld afval worden steeds belangrijker en ook vanzelfsprekender. Het milieu en duurzaamheid zijn daarbij belangrijke redenen. In de komende decennia worden veel grondstoffen schaarser, waardoor grondstofprijzen verder zullen stijgen. Gemeenten staan voor de uitdaging om de hoeveelheden huishoudelijk restafval terug te dringen en het hergebruik van grondstoffen verder te optimaliseren.

De 14 gemeenten in Regio Twente streven naar een verdere verbetering van de grondstofrecycling. Met het oog op deze ambitie, de landelijk gestelde doelen voor het terugwinnen van grondstoffen uit de afvalketen, en vanuit het besef dat het speelveld steeds complexer wordt en dat voor doeltreffend en doelmatig afvalbeheer kennis, expertise daarmee ook voldoende financieel draagvlak (en schaalgrootte) van belang zijn, hebben de Twentse gemeenten onderzocht welke meerwaarde kan worden behaald met intergemeentelijke samenwerking en afstemming van het afvalstoffenbeleid.

Bestuurlijke opdracht¹:

“Onderzoek de meerwaarde van intergemeentelijk afgestemd afvalbeleid in Twente.”

Dit onderzoek moet uitmonden in een ordening van de meest wenselijke opties met betrekking tot afvalstoffenbeleid, en inzicht in de inhoudelijke en financiële effecten bij een eventuele omschakeling.

Deze meest wenselijke (afvalstoffenbeleids)opties worden getoetst op de prestatievelden van de ‘afvaldriehoek’: milieu (afvalpreventie, hergebruik, duurzaamheid), kosten en service.

Daarbij wordt inzicht geboden in de praktische consequenties van het implementeren ervan ten opzichte van de huidige - per gemeente vaak verschillende - situatie.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van onderzoeks- en adviesbureau IPR Normag, in opdracht van het portefeuillehoudersoverleg Milieu, Duurzaamheid en Afval van Regio Twente. De stuurgroep onder voorzitterschap van mevrouw J. Oude Alink heeft de uitvoering het onderzoek begeleid. De beleidsambtena(a)r(en) afval uit elke Twentse gemeente (het Afval Overleg) en een daaruit samengestelde ambtelijke klankbordgroep zijn betrokken geweest bij de uitvoering van het onderzoek: het aanleveren van informatie, inhoudelijke advisering en bespreking van de uitkomsten. Voorts is een onderzoeksteam van Saxion/UT betrokken in de rol van spiegel/referent voor onderzoeksteam en discussies in stuurgroep en ambtelijk klankbord. Het onderzoeksrapport presenteert de analyse door IPR Normag. De stuurgroep zal haar advies op deze rapportage baseren, waarmee vervolgens stappen gezet kunnen worden voor de periode na het symposium op 4 april aanstaande.

¹ Projectfiche (Bestuurlijke opdracht) 5 juli 2012.

2 Wettelijk kader en ontwikkelingen

De kaders voor de formulering van het gemeentelijk afvalbeleid zijn voor een belangrijk deel vastgesteld op Europees en nationaal niveau. De Richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie verplichten de lidstaten om het Europees afvalbeleid uit te werken in nationale beleidsplannen en wetgeving. In de Wet milieubeheer is vastgelegd dat ieder bestuursorgaan tot taak heeft om bij de uitoefening van haar bevoegdheden rekening te houden met het door de Minister van Infrastructuur en Milieu vastgestelde afvalbeheerplan: het Landelijk Afvalbeheerplan 2009 - 2021.

Op basis van het wettelijk kader hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval dat binnen haar grondgebied ligt. Voorts zijn gemeenten gehouden om bij te dragen aan het realiseren van de Europese en landelijke doelstellingen op het gebied van afvalbeheer waarbij – conform de prioriteitsvolgorde of ‘ladder Van Lansink’ - het accent ligt op het voorkomen van afval en de wel ontstane afvalstoffen als grondstof te hergebruiken. Als doel is geformuleerd dat het percentage nuttige toepassing van huishoudelijk afval van 51% in 2006 moet toenemen tot 60% in 2015 (LAP II). Dit doel is met de Afvalbrief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangescherpt tot een hergebruikdoelstelling (recycling) van huishoudelijk afval van 65% in 2015.

3 Een zorgplicht: waar moet de gemeente voor zorgen?

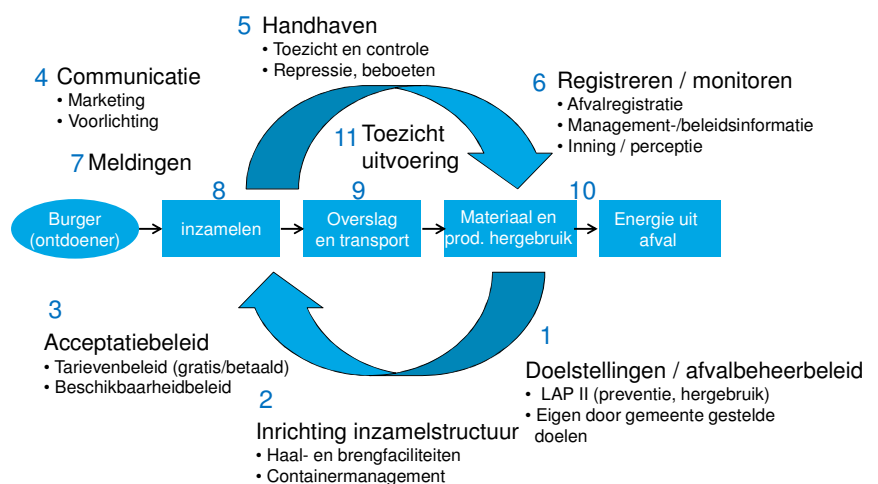
Hoewel er een duidelijke verantwoordelijkheid ligt bij de producenten (die verpakkingen en producten op de markt brengen) om het ontstaan van afval zoveel mogelijk te voorkomen, en eenmaal wel ontstaan

afval zo doelmatig en efficiënt te hergebruiken dan wel te verwijderen, ligt de zorg voor het organiseren van het afvalbeheer bij de gemeente.

Elke gemeente heeft en behoudt een verantwoordelijke rol bij het beheer van huishoudelijk afval. Elke gemeente moet zorgen

voor een adequate organisatie van het afvalbeheer. En dat is meer dan alleen het verzamelen van afval.

Een adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen onderling samenhangende beleidsinstrumenten; de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden),



marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Voorts kan door middel van ketenregie een optimale sturing van het verwerken en verwaarden van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd. Deze inrichting en het functioneren van het gemeentelijk afvalbeheer beschouwen wij normatief. De volgende figuur illustreert de samenhang in de horizontale (technische) afvalketen en de beleidscyclus waarmee het functioneren en presteren in deze keten wordt begeleid en gefaciliteerd.

4 Huidige inrichting van het afvalbeheer in Twente

Regio Twente telt 14 gemeenten, circa 627.000 inwoners en 260.000 huishoudens. Inwoner-aantallen per gemeente variëren van ruim 21.200 tot ruim 158.000. Er is sprake van verschillende stedelijkheidsklassen: plattelandsgemeenten en steden. Het afstemmen van het afvalbeheer tussen deze typen gemeenten lijkt daarbij lastig.

Toch kan gesproken worden van één afvallogistiek samenhangend gebied, indien onderscheid wordt gemaakt in laagbouw en hoogbouw. Een op hoogbouw- en laagbouw gedifferentieerd (al dan niet afgestemd) afvalbeheer kan in principe in elke Twentse gemeente worden toegepast.

De wijze waarop de Twentse gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval technisch hebben ingericht toont grote overeenkomsten: De huis aan huis inzameling van restafval, GFT bij laagbouw, het gebruik van ondergrondse verzamelcontainers voor restafval bij hoogbouw, de inzameling van glas en oud papier en karton door middel van verzamelcontainers en de inzameling van plastic verpakkingsafval is nagenoeg in alle gemeenten gelijk.

Deze mate van gelijk gerichtheid wordt beschouwd als vruchtbare bodem voor verdere samenwerking bij de inrichting en uitvoering van het afvalbeheer.

De verschillen op het gebied van service worden voornamelijk als 'maatwerk' en inspeland op specifieke lokale omstandigheden en wensen beschouwd. Bijvoorbeeld de keuze voor wel/niet diftar, de openingstijden van de milieustraat, het acceptatiebeleid voor specifieke en over het algemeen minder omvangrijke stromen (grof tuinafval, klein chemisch afval, et cetera).

Ook op het gebied van afval be- en verwerking is sprake van een hoge organisatiegraad. De gezamenlijke verwerking van restafval en GFT bij en met Twence kan vooralsnog als structureel worden beschouwd (2022). Ook de gezamenlijke aanbestedingen van oud papier en karton en KGA zijn voorbeelden van deze hoge organisatiegraad. Tot dergelijke aanbestedingen wordt echter ad hoc, indien de situatie zich aandient, besloten. Verkenning van de wens en mogelijkheden voor meer structurele samenwerking op het gebied van afval be- en verwerking (ketenregie), is onderwerp van het onderhavige onderzoek.

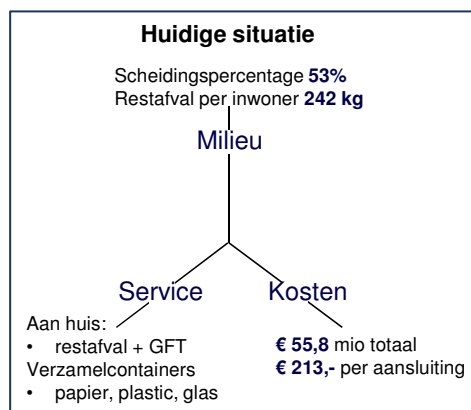
5 Afvalbeheerprestaties versus Afvalloos Twente: trendbreuk noodzakelijk

Keuzes rond het afvalstoffenbeleid en de wijze waarop dit in de gemeente wordt ingericht en uitgevoerd, worden door elke gemeente autonoom gemaakt. Het beschikken over een beleidsplan met concrete doelstellingen en ambities is van belang om gerichte maatregelen te formuleren waarmee dit beleid en de ambities worden bewerkstelligd.

In 6 gemeenten is in de afgelopen 5 jaar een afvalbeleidsplan uitgewerkt en vastgesteld waarin ambities, doelstellingen en maatregelen voor de komende periode zijn uitgewerkt. Uit het onderzoek blijkt dat 8 gemeenten niet te beschikken over een actueel beleidsplan met een gemeentelijke visie, ambities en doelstellingen op het gebied van afvalbeheer. In de meeste gemeenten is dan ook sprake van een reactief afvalbeheerbeleid gericht op tactisch/operationele keuzes die zich aandienen. Bijvoorbeeld het (opnieuw) aanbesteden van activiteiten, of het inspelen of reageren op van Rijkswege ingezet beleid zoals de gescheiden inzameling van plastic verpakkingsafval.

De afvalbeheerprestaties in de Twentse gemeenten steken overigens gunstig af tegen prestaties elders:

- Een trendmatige afname van de totale hoeveelheid afval van 571 kg per inwoner in 2007 naar 531 in 2011. Dit is een gunstige trend omdat deze daling voornamelijk het gevolg is van een afnemende hoeveelheid restafval per inwoner.
- De hoeveelheid restafval per inwoner daalt in de periode 2007 – 2011 van 245 kg tot 211 kg per inwoner. De hoeveelheid restafval per inwoner inclusief grof huishoudelijk afval bedraagt 242 kg per jaar. Deze daling is gewenst want reductie van restafval draagt bij aan de Europese – en landelijke preventie- en scheidingsdoelstellingen. Voorts is het verwerken van huishoudelijk restafval relatief kostbaar door hoge verwerkingstarieven.
- Het percentage afvalscheiding in de regio bedraagt in 2011 53%. De gerealiseerde afvalscheiding is de afgelopen jaren in 8 gemeenten toegenomen (bandbreedte in 2011 46%- 68%), dit is gunstig. In 6 gemeenten is sprake van een stabiel beeld en in enkele gemeenten een afname (bandbreedte in 2011 40% - 62%). Vijf gemeenten behalen een scheidings-percentage van 60% of meer.



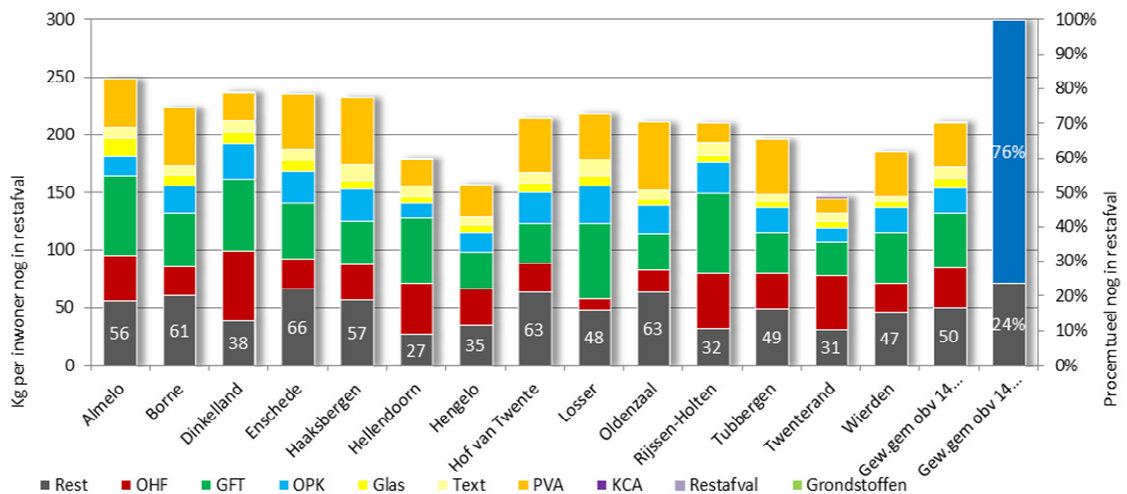
Met het oog op de doelstellingen van het LAP II (60%) en de aangescherpte ambities (65% in 2015) is deze trendmatige ontwikkeling van de afvalscheiding in de regio naar verwachting onvoldoende. Een trendbreuk is noodzakelijk om deze ambities te kunnen bewerkstelligen. Dit geldt des te meer bij de ambitie “een afvalloos Twente”.

6 Een omslag in het denken: van afval naar grondstof

Mondiaal en nationaal worden grondstoffen schaarser en daarmee vaak ook kostbaarder. Er verdwijnen nog veel grondstoffen in het huishoudelijk restafval. Als gevolg van deze en andere ontwikkelingen op het gebied van milieu en duurzaamheid wordt (Europees, nationaal) een omslag in het denken van afval naar grondstoffen gemaakt. Deze herbruikbare grondstoffen voorzien in de schaarste en hebben een economische waarde. Nieuwe spelers en particuliere initiatieven spelen hierop in. In plaats van een ongewenst bijproduct van onze maatschappij, is een aanzienlijk deel van het 'ongewenste afval' een gewenst goed waar vraag naar.

De perspectieven voor de Twentse gemeenten zijn gunstig. Op basis van onderzoek naar de samenstelling van het huishoudelijk restafval blijkt ruim 75% van het restafval in principe herbruikbare grondstoffen te zijn.

Een omslag in het denken biedt de Twentse gemeenten een wenkend perspectief: afvalloos Twente. Een circulaire economie waarin grondstoffen worden hergebruikt. Helemaal zonder afval is een utopie, maar op basis van onderzoek in regio Twente is een reële ambitie bepaald: 90% (is nu nog 53%) hergebruik en nog slechts 50 kg restafval per inwoner per jaar (is nu 211 kg²). Indien deze grondstoffen uit het restafval kunnen worden gehouden, dan kan het gezamenlijk scheidingsresultaat verbeteren tot wel 90%. Dit is geen beelddpraak, maar een reëel perspectief. De volgende grafiek toont de hoeveelheid in principe herbruikbare grondstoffen die zich nog in het huishoudelijk restafval bevinden.



Omdat het inzamelen en hergebruiken van grondstoffen vaak minder kost dan het als restafval verbranden, ontstaat bovendien financiële ruimte. Financiële ruimte om het afvalbeheer beleid verder te ontwikkelen en tegelijk de kosten voor de inwoners beheersbaar te houden. Deze financiële ruimte bedraagt zo'n € 10 tot € 11 miljoen per jaar.

² Exclusief ongesorteerd grof huishoudelijk afval.

7 Nieuwe impulsen bij de inrichting van het afvalbeheer

Zoals gezegd is sprake van verbetering van de doeltreffendheid van het afvalbeheer (beleid) in de (meeste) Twentse gemeenten tot nu toe. Echter, om echt ambitieuze doelstellingen te realiseren is een trendbreuk noodzakelijk. Nieuwe impulsen.

Een dergelijke trendbreuk is erop gericht dat inwoners – meer dan tot nu toe is bereikt – worden verleid en gestimuleerd om zo weinig mogelijk restafval aan te bieden en zo veel mogelijk grondstoffen.

Een trendbreuk kan worden bewerkstelligd door het vinden en implementeren van nieuwe impulsen in het afvalbeheer op de volgende gebieden in samenhang met elkaar:

- **Overtuigen:** communicatie, marketing, voorlichting, bewustwording, het goede voorbeeld geven, et cetera.
- **Verleiden:** het bieden van goede service zodat inwoners gestimuleerd worden om grondstoffen gescheiden aan te bieden. Gewenst aanbodgedrag – waarmee grondstoffen worden herwonnen – wordt gestimuleerd door het aanbieden ervan te vergemakkelijken. Het aanbieden van minder gewenste afvalstromen zoals restafval wordt minder makkelijk.
- **Prijsprikkel:** het bieden van prijsprikkel zoals een beloning (of lager afvalstoffenheffing) voor het scheiden van grondstoffen of het moeten betalen voor het aanbieden van minder gewenste afvalstromen. Er zijn nog diverse andere mogelijkheden (instrumenten) om gewenst afval aanbodgedrag te belonen.
- **Dwingen:** dit betreft onder meer het toezien op en het controleren op het aanbodgedrag en indien daar aanleiding voor is het uitdelen van een berisping of boete.

Het onderzoek geeft inzicht in praktisch toepasbare nieuwe impulsen op het gebied van service en instrumenten waarmee burgers tot 'gewenst afval aanbodgedrag' worden verleid, de technische mogelijkheden om grondstoffen in te zamelen, te bewerken (bijvoorbeeld sorteren) en duurzaam te hergebruiken.

Het meest zichtbare onderdeel van het afvalbeheer blijft uiteraard de wijze waarop afval en grondstoffen worden ingezameld. De volgende, in principe in de Twentse gemeenten uitvoerbare scenario's – met onderscheid in de hoogbouw en laagbouw – zijn onderzocht op de aspecten service, milieu en kosten.

In het vervolg van deze paragraaf wordt de inrichting en service van de onderzochte scenario's op hoofdlijnen beschreven. Voorts worden de te verwachten milieuprestaties en een indicatie van de kostenconsequenties gepresenteerd.

Scenario 1. Optimaliseren van het huidige afvalbeheermodel

In dit scenario wordt de huidige service gecontinueerd, en wordt de 'best practice' in alle gemeenten gerealiseerd. Bij laagbouw worden restafval en gft met minicontainers aan huis opgehaald. Oud papier en karton, glas en textiel kan worden gebracht naar verzamelcontainers. De dekking van de verzamelcontainers (het aantal huishoudens per container) wordt geoptimaliseerd.

Bij hoogbouw zijn verzamelcontainers voor restafval geplaatst. De milieuparken hebben hun openingstijden onderling afgestemd. Inwoners kunnen door middel van een pasjes systeem terecht op het milieupark naar keus. Op de langere termijn zullen (bijna) alle gemeenten ook prijsprikkels toepassen om inwoners extra te motiveren om grondstoffen te scheiden en de hoeveelheid restafval te beperken.

Scenario 2. Omgekeerd inzamelen

Van oorsprong zijn de meeste inzamelstructuren voor huishoudelijk afval gericht op het ophalen van restafval aan huis (met minicontainers) of dicht bij huis (met onder- of bovengrondse verzamelcontainers). Een nieuwe impuls voor het verbeteren van de afvalbeheerprestaties – waarmee recent steeds vaker positieve ervaringen worden opgedaan - betreft het omkeren van de hiervoor geschetste situatie. Hierbij wordt veelal de term 'omgekeerd inzamelen' gebruikt. Omgekeerd inzamelen houdt in dat de burger een hoge service wordt geboden door de waardevolle herbruikbare grondstoffen aan huis op te halen. Hiervoor worden aparte minicontainers voor GFT, oud papier en karton, en plastic verpakkingsafval aan huis geplaatst.

Anderzijds zal het dan nog resterende restafval (en dat kan wel 75% minder zijn dan voorheen) gebracht moeten worden naar een verzamelcontainer. De hoeveelheid restafval is echter zo klein geworden, dat met een relatief klein aantal (ondergrondse) verzamelcontainers kan worden volstaan (1 per 200 huishoudens).

Bij hoogbouw worden milieu-eilandjes ingericht waar GFT, oud papier en karton, plastic verpakkingsafval, glas en restafval kan worden gebracht. Ook hier worden de service van de milieuparken onderling afgestemd en kunnen inwoners door middel van een pasjes systeem bij elk milieupark terecht. Deze hoge service stimuleert inwoners hun grof huishoudelijk restafval gescheiden aan te bieden.

De aan dit scenario verbonden incentives voor burgers (hoge service voor het aanbieden van grondstoffen, lagere service voor restafval) worden als krachtig beoordeeld. Echter, doordat meerdere containers benodigd zijn voor meerdere typen grondstoffen worden de grenzen van acceptatie van het aantal containers aan huis getest. Bij vier containers aan huis lijken op basis van de huidige ervaringen de grenzen wel bereikt. De mogelijkheden om ook overige grondstoffen (hout, textiel, keramiek) uit het restafval te scheiden zijn dus begrensd.

Scenario 3. Grondstoffenton

In dit scenario wordt naast een of twee containers voor mono stromen (oud papier en karton en GFT) ook een container c.q. grondstoffenton wordt geplaatst voor droge en herbruikbare grondstoffen kunnen worden verzameld. Deze containers en de grondstoffenton worden aan huis opgehaald. In dit scenario moeten de grondstoffen uit de grondstoffenton achteraf weer gesorteerd worden. Dit kan met eenvoudige (mechanische) sorteertechniek en met behulp van innovatieve installaties waarbij gebruik wordt gemaakt van near infra red detectie. Met meer innovatieve sorteerinstallaties kan de kwaliteit en herbruikbaarheid van de gesorteerde stofstromen verbeteren. Een dergelijke installatie dient voldoende flexibel te zijn om omgesteld te worden. Op deze wijze kan worden ingespeeld op de (soms wisselende) samenstelling en kwaliteit van de input en op de gevraagde specificaties van de output (zuiverheid, toegestane vervuiling, et cetera).

Evenals het vorige scenario worden bij hoogbouw milieu-eilandjes ingericht waar GFT, oud papier en karton, plastic verpakkingsafval, glas en restafval kan worden gebracht.. De service van de milieuparken wordt onderling afgestemd en inwoners kunnen hun grof huishoudelijk restafval gescheiden aanbieden bij het milieupark naar keuze.

De aan dit scenario verbonden incentives voor burgers (hoge service voor het aanbieden van grondstoffen, lagere service voor restafval) worden als krachtig beoordeeld. Vooral het gebruik van de grondstoffenton voor meerdere (droge) grondstoffen beperkt het ruimtebeslag rond de woning.

De mogelijkheden om alle grondstoffen uit het restafval te scheiden zijn groot. Met dit scenario kunnen ook de overige (droge) grondstoffen zoals hout, textiel, keramiek, et cetera aan huis worden ingezameld en – na sorteren – hergebruikt. Het is van belang dat de kwaliteit van de (na) gesorteerde grondstoffen zo veel als mogelijk vergelijkbaar blijft als aan de bron gescheiden grondstoffen.

Scenario 4. Milieu eilandjes

Milieu-eilandjes zijn groepen verzamelcontainers in de wijk waar behalve restafval diverse grondstoffen als glas, textiel, oud papier en karton en kunststof verpakkingsafval gescheiden worden ingezameld. Dit scenario is mogelijk bij hoogbouw en bij laagbouw.

Om milieueilanden succesvol te maken, dienen burgers te worden gestimuleerd een extra afstand af te leggen voor het inleveren van grondstoffen en/of gedemotiveerd te worden deze grondstoffen bij het restafval te stoppen. Gedacht kan worden aan een dekking van 1 milieueiland op 200 huishoudens. Ter referentie: in de huidige situatie is bij glasbakken sprake van een dekkingsgraad van 1 op 500 tot 800 huishoudens. De servicebeleving wordt dus aanzienlijk vergroot. Specifieke (relatief kleine) afstromen zoals textiel of kca kunnen via de reguliere structuur worden ingezameld.

Omdat het service niveau voor grondstoffen en restafval vergelijkbaar is (beide categorieën worden gebracht naar een milieu-eiland) kan de incentive tot betere scheiding van grond-

stoffen – door een deel van de inwoners –als minder stimulerend worden ervaren. Dit heeft gevolgen voor het maximaal te behalen scheidingsresultaat.

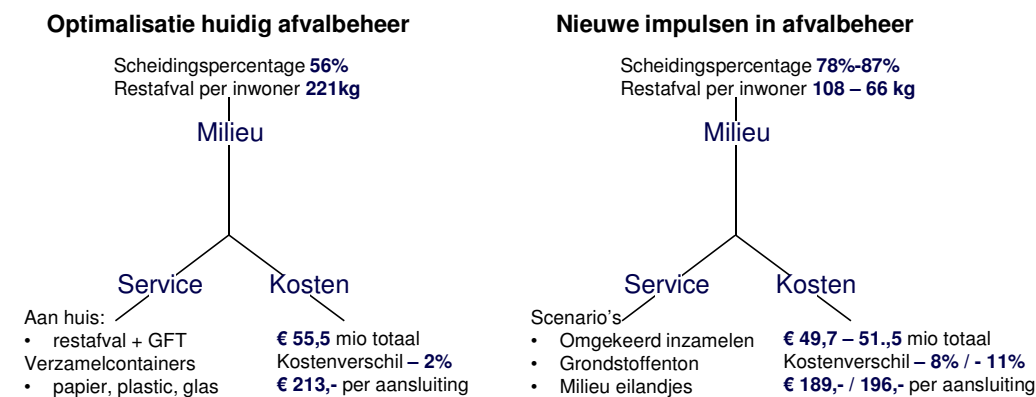
Een integrale aanpak

Bij deze onderzochte scenario's en het prognosticeren van de effecten op het gebied van milieu en kosten, wordt ervan uitgegaan dat de gemeenten ook op de volgende onderdelen nauw met elkaar samenwerken:

- **Communicatie.** Eenduidige communicatie met het oog op bewustwording en het verleiden van inwoners tot het gewenste afval- c.q. grondstoffen aanbodgedrag.
- **Een gezamenlijke monitor voor afvalbeheerprestaties.** Een gezamenlijke monitor voor afvalbeheerprestaties biedt goede mogelijkheden om het gemeentelijk afvalbeheer te monitoren en - indien gelijklopende definities worden gehanteerd - onderling te vergelijken. Deze vergelijking biedt naar verwachting aanknopingspunten voor het uitwisselen van ervaringen en kan zodoende bijdragen aan het sneller of efficiënter realiseren van de (door de gemeente zelf) gestelde doelen.
- **Gezamenlijk protocol sorteertanalyses.** Een gezamenlijk protocol maakt de sorteertanalyses onderling meer vergelijkbaar en biedt kansen voor het gezamenlijk en daardoor efficiënter (laten) uitvoeren van sorteertanalyses.
- **Handhaving.** Handhaving is integraal onderdeel van een adequate uitvoering van afvalbeheerbeleid. In de praktijk blijkt handhaving – met name in de kleine gemeenten – geen of nauwelijks structureel onderdeel van het afvalbeheerbeleid te zijn. Door samenwerking kan een adequaat handhavingsbeleid worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Samenvattende vergelijking van de scenario's

De belangrijkste uitkomsten van de onderzochte scenario's worden gepresenteerd in de bekende afvaldriehoek. Het betreft een lange termijn projectie. De afvaldriehoek omvat het in de vorige paragraaf beschreven service niveau, de te verwachten milieuprestatie en een kostenindicatie³. Deze kosten worden tevens vergeleken met de huidige situatie.



Met nieuwe impulsen in het afvalbeheer kunnen de afvalprestaties verbeteren in de richting van een scheidingspercentage van bijna 90%. De hoeveelheid restafval per inwoner kan daarbij afnemen tot wel 2/3 afnemen. Bij een ongeveer gelijkblijvend of lager kostenniveau kan een aanzienlijke verbetering van de milieuprestatie worden bereikt.

De onderzochte scenario's illustreren dat er diverse mogelijkheden zijn om een trendbreuk te realiseren. De exacte inrichting van het afvalbeheer in praktijk vergt een nadere analyse waarbij keuzes op maat moeten worden gesneden. Daarbij kunnen ook elementen uit verschillende scenario's worden geselecteerd en samengevoegd. Dit zijn analyses en uitwerkingen die in de volgende fase(n) hun beslag kunnen krijgen.

Bij de implementatie van het gewenste afvalbeheerbeleid (en daaraan verbonden inzamelstructuur en flankerend beleid) kan rekening worden gehouden met een gefaseerde aanpak. In de praktijk worden daarmee goede ervaringen opgedaan. Er zijn diverse mogelijkheden waarbij een stapsgewijze transformatie vooral ruimte biedt voor gewinning, het proefondervindelijk kunnen ontcrachten van vermeende problemen en daarmee de ontwikkeling van draagvlak. Elke gemeente bepaalt welke onderdelen van het scenario in welk tempo in de eigen gemeente worden geïmplementeerd.

8 Afvalbeheer op een hoger plan: samen sterker

Bij het kiezen en realiseren van een gewenst scenario is een lange planhorizon gewenst. De ambities zoals in het LAP II reiken verder dan 2021 en met eenmaal gemaakte keuzes zijn

³ Dit betreft de kosten voor het inzamelen en verwerken van afval. Deze kosten zijn onderdeel van de gemeentelijke afvalstoffenheffing. De gemeentelijke afvalstoffenheffing omvat daarnaast nog andere kostencomponenten, bijvoorbeeld overhead, kwijtschelding, et cetera.

vaak aanzienlijke kapitaalsinvesteringen in de bedrijfsvoering gemoeid. Zowel in de inzamelstructuur als bij de be- en verwerking.

Bovendien is een stabiele lange termijnvisie van belang om inwoners succesvol en structureel te verleiden tot het gewenste afval aanbodgedrag. En voor een efficiënte uitvoering van gemeentelijk afvalbeheerbeleid is schaalgrootte van belang.

Schaalgrootte door samenwerking biedt een breder financieel draagvlak voor verdere professionalisering en specialisatie, en efficiëntievoordelen door het gezamenlijk organiseren en (doen) uitvoeren van de diverse primaire processen (het verzamelen, be- en verwerken) en secundaire processen (ondersteunende en administratieve processen, communicatie, et cetera).

Het is voor veel individuele Twentse gemeenten – en zo blijkt ook uit de gesprekken ronde met portefeuillehouders en ambtelijk adviseurs – geen sine cure om het afvalbeheerbeleid een nieuwe impuls te geven. Er is veelal sprake van een reactief beleid gericht op het in stand houden van het bestaande. Het beleidsveld is inhoudelijk complex, en de gemeentelijke schaal is vaak te beperkt om investeringen te kunnen dragen.

Samenwerking bij zowel het ontwikkelen en inrichten van afvalbeheerbeleid als het uitvoeren ervan biedt de Twentse gemeenten en de andere spelers in de afvalketen (waarbij Twente Milieu en Twence als meest prominent worden gezien) de mogelijkheid om het beheer van huishoudelijk afval in de regio op een hoger plan te tillen: een afvalloos Twente.

Er is in regio Twente een vruchtbare voedingsbodem voor samenwerking, omdat samenwerking door de gemeenten en met belangrijke spelers (Twence, Twente Milieu) op onderdelen van het afvalbeheer, al vorm en inhoud krijgt.

Voorbeelden van de wijze waarop verdere samenwerking door de Twentse gemeenten en met de overige spelers vorm en inhoud kan krijgen:

- a. Samenwerking op het gebied van ambities: Het vaststellen van een gezamenlijke ambitie of stip aan de horizon. Bijvoorbeeld 50 kg restafval per inwoner per jaar in 2030.
- b. Samenwerking op het gebied van beleidsontwikkeling: Het opstellen van een gezamenlijk beleids- en uitvoeringskader. Dit beleidskader schetst uitgangspunten, doelen en instrumenten (waaronder een scenario voor de inrichting van de inzamelstructuur en be- en verwerking). Aan de hand van dit kader kan elke gemeente met behoud van de eigen autonomie keuzes maken welke elementen van dit beleidskader wel of niet worden overgenomen, of het tempo waarin dit gebeurt (fasering).
- c. Samenwerking bij de uitvoering van werkzaamheden in de afvalketen en het afvalbeheer. Zowel bij het verzamelen en be- en verwerken als bij de ondersteunende functies (communicatie, monitoren, et cetera). Daarbij kunnen ook keuzes rond het zelf uitvoeren of uitbesteden aan derden worden gemaakt.

9 Voorwaarden voor succesvol samenwerken

Voor een succesvol samenwerken en het afstemmen van beleid, adviseert IPR Normag rekening te houden met de volgende succesfactoren en aandachtspunten:

- a. Het belang en de doelen van de gemeente (en de gemeenten tezamen) staat voorop: doeltreffend en doelmatig beheer van huishoudelijk afval.
- b. Beschouw de afvalketen als geheel en draag zorg voor ketenregie. Op deze wijze kan niet-functionele concurrentie tussen de schakels (en partijen) in de keten worden voorkomen.
- c. De gemeenten tezamen zijn in principe bij machte (of zouden dit kunnen zijn) om deze regie op effectieve wijze te voeren.

Hoe de samenwerking precies vorm kan krijgen is (nog) niet verder uitgewerkt. Naarmate de Twentse gemeenten, Twence en Twente Milieu meer (in)zicht krijgen in de mogelijkheden en perspectieven van een afgestemd afvalbeheer, zal de samenwerkingsbereidheid zich verder ontwikkelen, en de vorm waarin dit het beste kan worden georganiseerd zich steeds duidelijker aftekenen.

De wijze waarop de samenwerking op het gebied van afval in de huidige situatie in Regio Twente verband is georganiseerd, biedt een adequate startpositie. Het portefeuillehouders-overleg Milieu, Duurzaamheid en Afval vormt het bestuurlijk platform met de vakwethouder als 'linking pin' naar het bestuur van de betreffende gemeente. Het Ambtelijk Overleg Afval fungeert als adviseur en draagt zorg voor de (beleids)voorbereiding en uitvoering. De samenwerking met Twence is vennootschappelijk georganiseerd. Ditzelfde geldt voor de Twente Milieu-gemeenten.

10 Hoe verder? Het symposium op 4 april 2013

Op het symposium op 4 april 2013 worden de uitkomsten van het onderzoek, de kansen en mogelijkheden besproken door raadsleden, collegeleden, beleidsambtenaren en andere betrokkenen zoals Twence, Twente Milieu en een team van Saxion / Universiteit Twente. Ziet u kansen in een gezamenlijke ambitie?

Met de uitkomsten van het symposium start een proces elke gemeente zich verder kan beraden. Als gemeente bepaalt u autonoom het eigen afvalbeheer beleid. Dit proces zal echter wel worden ondersteund zodat de uitkomsten met elkaar kunnen worden gedeeld en eventuele ambities voor verdere samenwerking vorm en inhoud kunnen krijgen.