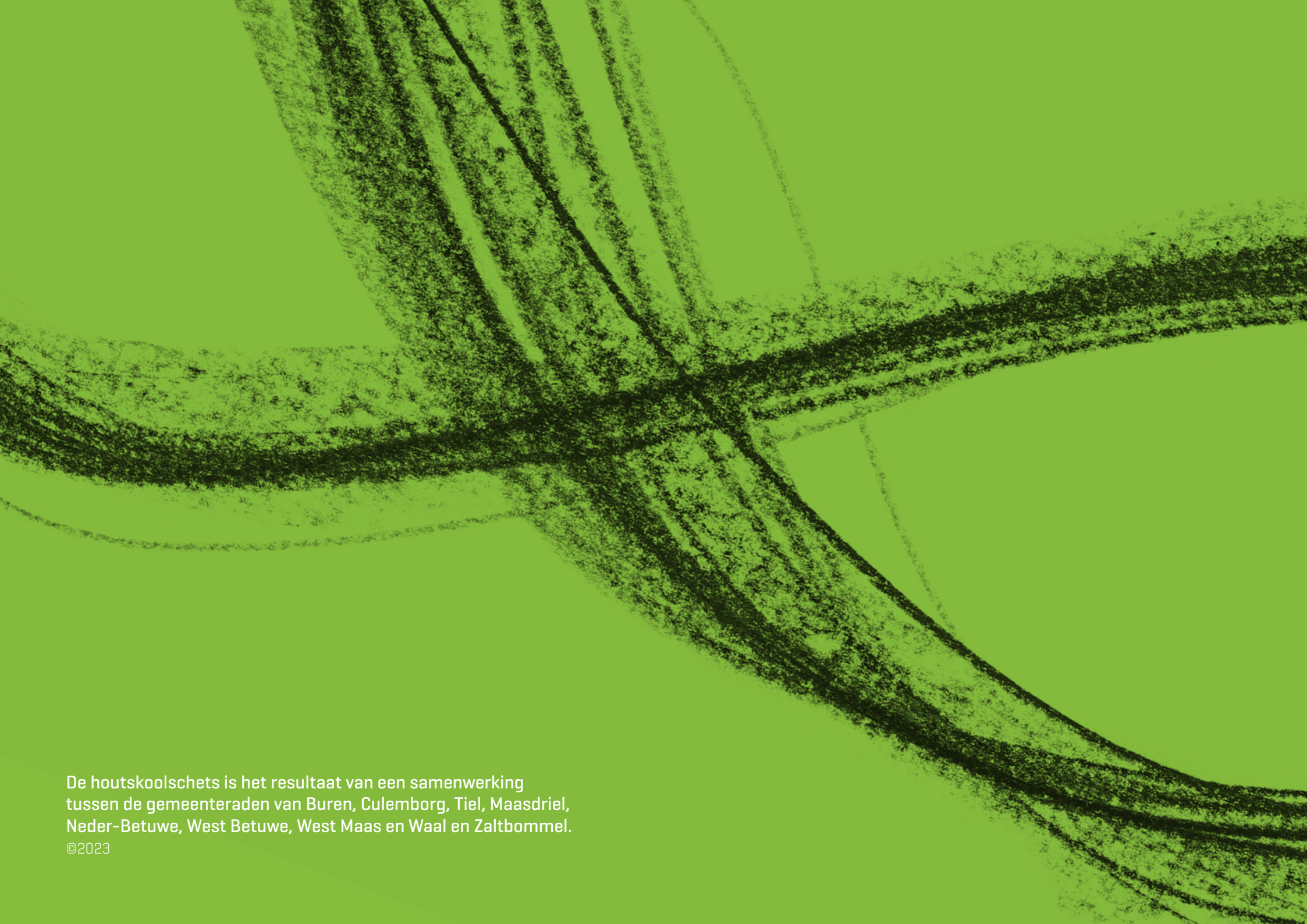
De houtskoolschets

Naar een circulair Rivierenland en
de toekomstige richting van Avri



De houtskoolschets is het resultaat van een samenwerking tussen de gemeenteraden van Buren, Culemborg, Tiel, Maasdriel, Neder-Betuwe, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel.

©2023

INHOUD

Inleiding 4

De vertegenwoordigers uit de acht gemeenteraden 5

Samenvatting 6

1. Eigen woorden aan het maatschappelijk vraagstuk 7
1.1 De vraagstukken waar wij allemaal voor staan 7
1.2 Wat een circulaire economie daaraan kan doen 8
1.3 De opgaven en regio Rivierenland 9
1.4 Wat kunnen gemeenten samen doen 10
1.5 Gezamenlijke aanpak 11

Expert uit het veld aan het woord 12
'Maatschappelijk belang en cruciale kwaliteiten'

2. Regionale ambities naar een circulaire toekomst 13
2.1 Samenwerking krijgt vorm vanuit kennisnetwerk Avri 14
2.2 De regio stuurt op bewustwording bij inwoners 14
2.3 Avri is regisseur in het aanjagen van circulaire initiatieven 15
2.4 Een circulair ambachtscentrum voor de regio 15
2.5 Regio Rivierenland is gespecialiseerd in textiel 16
2.6 Randvoorwaardelijk 16

Expert uit het veld aan het woord 17
'Afvalinzameling en -beleid in de afgelopen decennia'

3. Het besturingsvraagstuk 19
3.1 Dilemma's in de huidige besturingsstructuur 20
3.2 Gemeentelijke processen werken vertragend 20
3.3 Tegenstrijdigheden houden ieder op zijn plek 21
3.4 Beïnvloedings- en handelingsruimte 21
3.5 Conclusie en richtinggevende uitspraken 22
3.6 Financieringssystematiek zet druk 22
3.7 Conclusie en richtinggevende uitspraken 23
3.8 Vertrouwen en samenspel 23
3.9 Conclusie en richtinggevende uitspraken 24

INLEIDING

De gemeenteraden van regio Rivierenland willen een toekomstbeeld geschetst zien van de wenselijke koers van Avri, in het licht van de duurzaamheids- en circulariteitsdoelen. Dit op aangeven van de moties uit de gemeente Buren 'Toekomstbestendigheid Gemeenschappelijke Regeling (GR) Avri' (2021) en gemeente Neder-Betuwe 'Strategische keuzes Avri ten aanzien van afvalverwerkingen' (2021). Deze wens is onder de noemer 'houtskoolschets' uitgewerkt.

Samengevat staat de beantwoording van twee vragen centraal:

Waarom ontwikkelt Avri nieuwe dienstverlening, naast het regulier inzamelen van afval?

Wat brengt gemeenten meer in positie om Avri te besturen en wat geeft Avri handelingsruimte?

Dit zijn de vertegenwoordigers uit de acht gemeenteraden die een stap naar voren hebben gedaan en het proces doorlopen.

Rob Hullekes
raadslid
gemeente
Buren

Mary-Ann Arentz
raadslid
gemeente
Buren

Gerdjan Keller
raadslid
gemeente
Buren

Audrey James
raadslid
gemeente
Culemborg

Rard Metz
commissielid
gemeente
Culemborg

Johan van der Waal
raadslid
gemeente
Culemborg

Antwan van Doorn
raadslid
gemeente
Maasdriel

Willem Vries
raadslid
gemeente
Maasdriel

Gerwin Roseboom
raadslid
gemeente
Neder-Betuwe

Elisa Derksen
raadslid
gemeente
Tiel

Peter Elferink
raadslid
gemeente
Tiel

Joyce Blom
raadslid
gemeente
West Betuwe

Patrick Koenhein
raadslid
gemeente
West Betuwe

Ton Hooijmans
raadslid
gemeente
West Maas en Waal

Cees Roffelsen
raadslid
gemeente
West Maas en Waal

Wim van Horssen
raadslid
gemeente
Zaltbommel

SAMENVATTING

De circulaire economie is nodig omdat grondstoffen die wij nodig hebben om te leven en te produceren schaars worden terwijl de vraag naar deze schaarse grondstoffen toeneemt door de groei van de wereldbevolking. Op de oude voet doorgaan is geen toekomstbestendige optie. Conform EU- en Rijksdoelen wil Rivierenland dan ook volledig circulair zijn in 2050. Dat betekent dat wij de ketens van grondstoffen willen sluiten door onder meer plastic, gft, papier en textiel in te zamelen en opnieuw te gebruiken.

Deze beweging naar een circulaire economie in Rivierenland is aan de ene kant een kwestie van complexe systemen en wetgeving die moeten veranderen en aan de andere kant sterk afhankelijk van het lokale samenspel tussen inwoners, bedrijven en gemeenten. Avri speelt hierbij een belangrijke rol door als regisseur in dit samenspel op te treden en zo grondstoffen nog beter in te kunnen zamelen, te sorteren en in terug in de markt te brengen. Dit is de ontwikkeling van alleen afval inzamelen, naar de rol van kennisexpert en leverancier van grondstoffen.

De transitie naar een circulaire economie willen wij maken door (boven) regionaal samen te werken. Wij ondersteunen kennisnetwerk Avri vanuit vertrouwen in haar rol.

Onze gezamenlijke, gemeentelijke ambities:

- Vergroten bewustwording en kennisniveau bij inwoners;
- Opzetten van een circulair ambachtscentrum voor de regio;
- Ondersteunen van Avri in haar expert- en regisseursrol in het aanjagen van circulaire initiatieven;
- Versterken profiel Rivierenland: gespecialiseerd in het duurzaam verwerken van gebruikt textiel.

Wil Avri deze transitie kunnen maken en ambities halen, dan dienen handelingsruimte, ondernemersrisico en effectieve sturing geborgd te worden. Wij vragen het Algemeen Bestuur daarom te onderzoeken of het mogelijk is de taken in transitie onder te brengen in een overheids-NV of BV en alleen basistaken in de GR te laten. En stellen de financieringssystematiek ter discussie in de gemeenteraden.

01 Eigen woorden aan het maatschappelijk vraagstuk

De raadswerkgroep heeft eigen woorden gegeven aan het vraagstuk. Zodat helder wordt waarom het nodig is om hier als gemeenteraden actie op te formuleren.

1.1 De vraagstukken waar wij allemaal voor staan

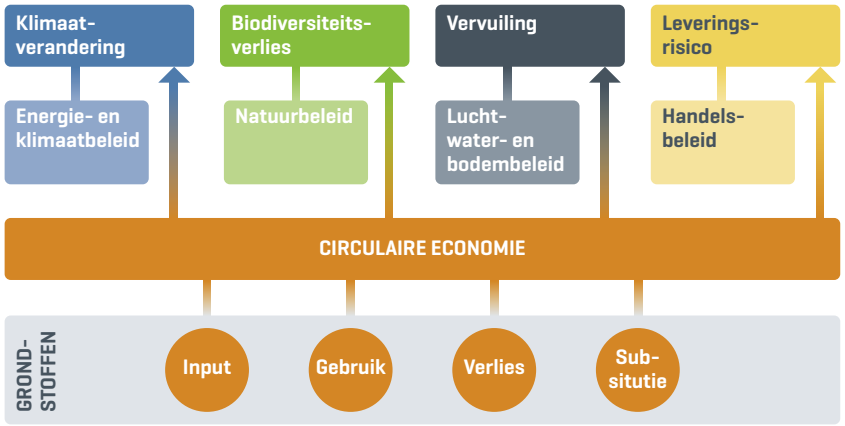
Wij staan wereldwijd voor de grote opgaven van klimaatverandering, milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit. De leefbaarheid van de aarde staat onder druk. Onze huidige manier van produceren en consumeren is een van de belangrijkste oorzaken hiervan. Als we op dezelfde voet blijven doorgaan met inefficiënt gebruik van grondstoffen en overconsumptie, hebben we in 2050 drie aardbollen nodig om in onze behoeften te voorzien. Zo zijn de helft van alle broeikasgasemissies, waterstress en meer dan 90% van het biodiversiteitsverlies het gevolg van de winning en verwerking van hulpbronnen[1]. Daar komen internationale afhankelijkheden van lange mondiale productieketens bij, wat zorgt voor onzekere, schommelende grondstoffenprijzen en een toename van leveringsrisico's.[2]

Als we op dezelfde voet blijven doorgaan met inefficiënt gebruik van grondstoffen en overconsumptie, hebben we in 2050 drie aardbollen nodig om in onze behoeften te voorzien.

1 EU Actieplan Circulaire Economie
2 Voortgangsbericht Circulaire Economie – PBL

1.2 Wat een circulaire economie daaraan kan doen

De transitie naar een circulaire economie is gericht op het anders omgaan met beschikbare grondstoffen en inrichting van de leefomgeving. Om zo de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, de druk op biodiversiteit te verlagen, door ons aan te passen aan het veranderende klimaat en de afhankelijkheid van primaire grondstoffen te verminderen.



Figuur 1. Positionering circulaire economie ten opzichte van maatschappelijke opgaves en andere beleidsthema's.[2] *(Bron: PBL)*

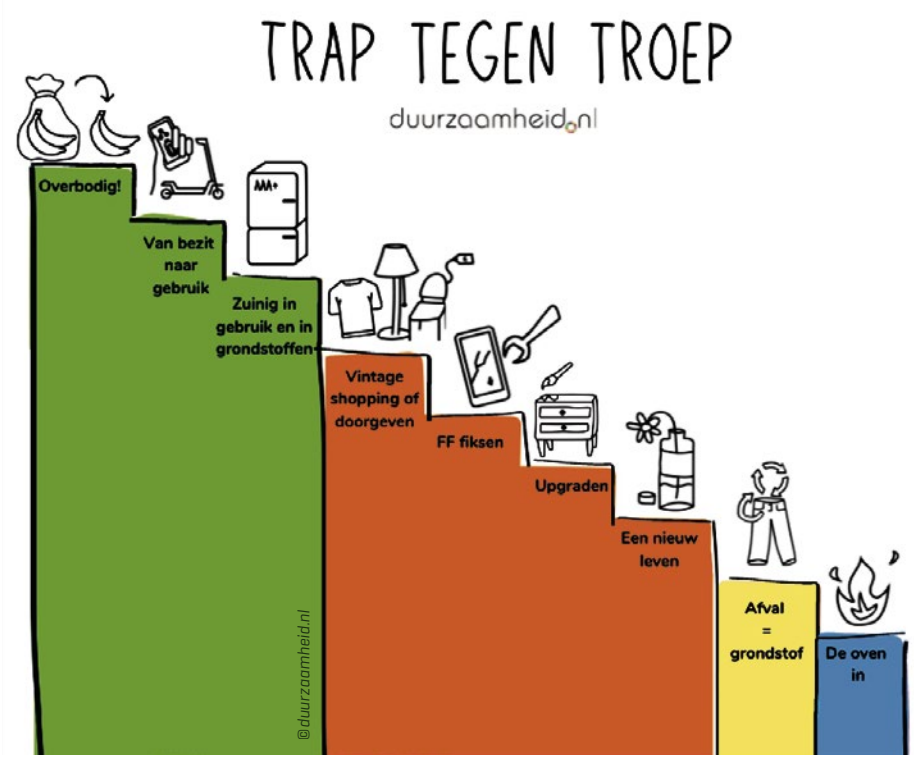
Dit kan op vier manieren[2]:

1. input: door minder grondstoffen te gebruiken;
2. gebruik: door producten en onderdelen langer en intensiever te gebruiken;
3. verlies: verminderen door het sluiten van de kringloop door recycling van materialen;
4. substitutie: door eindige grondstoffen te vervangen door hernieuwbare.

'Het is wenselijk dat we de huidige praktijk loslaten, waarin we acht lokale reacties krijgen op één regionaal vraagstuk'.
Peter Elferink, raadslid gemeente Tiel

De trap tegen troep

Om de verandering in het gebruik van grondstoffen te verduidelijken wordt verwezen naar de R-ladder, ook wel 'de trap tegen troep' genoemd (zie Figuur 2). Hoe hoger op de ladder, hoe minder grondstoffen er verbruikt worden en hoe lager dus de milieudruk.



Figuur 2. Trap Tegen Troep. (Bron: duurzaamheid.nl)

1.3 De opgaven en regio Rivierenland

Impact grondstoffengebruik

Regio Rivierenland heeft in 2022 73 kilo restafval per persoon. Dat is twee kilo onder de regionale doelstelling en 27 kilo onder de landelijke doelstelling. Het is ook een stuk minder dan bij vergelijkbare gemeenten, waar de gemiddelde hoeveelheid restafval 137 kilo per inwoner is. Ook het scheidingspercentage ligt hoger dan het landelijk gemiddelde: 83% ten opzichte van 75%. De regio doet het relatief dus al erg goed als het gaat om afval scheiden.

Ruimte voor verbetering in Regio Rivierenland is vooral te vinden in beter scheiden. Zo bestaat 47% van het restafval nog uit herbruikbare grondstoffen zoals gft, pdb, glas, papier en textiel. Ook zijn met name de stromen pdb en gft nog erg vervuild, waardoor soms hele partijen alsnog in de verbrandingsoven terechtkomen in plaats van gerecycled te worden.

Verder levert afvalpreventie een belangrijke bijdrage aan de circulaire economie. In regio Rivierenland werd er in 2021 6,5 kilo textiel per persoon naar de textielcontainers gebracht. Dit is in totaal 1,6 miljoen kilo voor de gehele regio, waarbij de kilo's die bij het restafval belanden nog niet zijn meegerekend.

Dit terwijl de textielindustrie een grote impact op het milieu heeft. Zo is deze industrie verantwoordelijk voor 10 procent van de wereldwijde broeikasgasuitstoot en is er voor de productie van één T-shirt gemiddeld 2.700 liter water nodig.[3] Om de milieudruk te verminderen zal er dus ook meer moeten worden ingezet op bijvoorbeeld hergebruik van kledingstukken.

'Er gaat veel aandacht naar de energietransitie. Circulariteit heeft nog wat minder aandacht en omvat een breed scala aan beleidsvelden. In het proces houtskoolschets zijn de raden vanaf het begin betrokken bij het bepalen en meedenken over een regionale ambitie op hoofdlijnen. Want we kunnen het niet alleen en lokaal oplossen.'
Willem Vries en Antwan van Doorn,
raadsleden gemeente Maasdriel

Effect op de omgeving

Regio Rivierenland is laag gelegen in een rivierdelta en loopt daarmee een risico op overstroming door klimaatverandering.[4,5] Droge zomers laten zien dat ons watersysteem van oudsher alleen gericht is op het snel afvoeren van water. Terwijl datzelfde systeem het haast niet meer aankan als het regent, omdat buien steeds heviger worden. Extremen komen steeds vaker voor. Zo is ook Rivierenland al geconfronteerd geweest met ernstige wateroverlast en extreme hagelbuien met schade voor glastuinders en fruittelers. Ook zorgen de droge zomers voor toenemende waterschaarste en de daarbij horende beregeningsverboden, wat onder andere effect heeft op de vele fruittelers in Regio Rivierenland.[6]

1.4 Wat kunnen gemeenten samen doen

Lokale overheden kunnen, vanuit hun verantwoordelijkheid om de maatschappelijke kosten zoveel mogelijk te beheersen, circulariteit stimuleren. Gerelateerd aan de werkgebieden van Avri is dat op de domeinen afvalbeheer, beheer openbare ruimte en inkoop.

Afvalbeheer

Op het gebied van afvalbeheer kunnen gemeenten bijvoorbeeld zorgen voor verbetering van scheiding op milieustraten door ook demontage toe te passen. Zo kan een ingeleverd meubelstuk, dat nu nog vaak in zijn geheel de verbrandingsoven in gaat, uit elkaar worden gehaald. Een deel van de onderdelen kan hergebruikt worden en een deel kan worden gerecycled. Zo kan het leer van een oude bank worden gebruikt om nieuwe tassen van te maken en kunnen het houten onderstel en de schroeven worden gescheiden bij het hout en metaal op de milieustraat.

Openbare ruimte

Bij het beheer van de openbare ruimte kan bijvoorbeeld worden gekozen om bij gladheid biozout te strooien. Dit is een restproduct van biodiesel. Door gebruik te maken van dit restproduct hoeft geen nieuw zout uit zoutmijnen te worden gewonnen. Dit vermindert dus het gebruik van zout als primaire grondstof. Ook kunnen de juiste keuzes bij inrichting en beheer van de openbare ruimte biodiversiteitsverlies en vervuiling tegengaan.

Inkoop

Door hoge eisen te stellen op het gebied van circulariteit in hun inkoopbeleid, kunnen gemeenten de transitie naar een circulaire economie versnellen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld in plaats van traditionele aluminium verkeersborden overstappen naar het inkopen van hergebruikte en biobased verkeersborden. Dit vermindert de CO2-uitstoot en zorgt voor minder gebruik van primaire grondstoffen. Vergelijkbare eisen kunnen worden gesteld aan bijvoorbeeld de inkoop van bedrijfskleding, kantoormeubilair en dienstauto's. Gemeenten zijn grote afnemers van producten, waardoor zij de markt van circulaire producten kunnen aanjagen door de vraag hiernaar te vergroten.

1.5 Gezamenlijke aanpak

Wij staan voor een opgave, waarvoor de precieze route voor uitvoering nog niet is uitgestippeld. Dit vraagt om pionieren, uitproberen en zoveel mogelijk kennis uitwisselen. Wij zullen daarom – gegeven de (inter)nationale kaders van wetgeving en beleid – waar mogelijk regionaal stappen gaan zetten op weg naar een circulaire toekomst. Overigens sluit deze ambitie voor een sterke regio aan bij het advies van NVRD en VNG, dat zegt dat deze opgaven alleen op grotere schaal realiseerbaar zijn.

'Circulariteit is een prachtkans om met behoud van alles wat de aarde te bieden heeft een bloeiende economie te ontwikkelen en biedt dus kansen voor iedereen. Circulariteit betekent ook iets laten. Het is wensdenken dat de transitie naar circulariteit niets zou kosten'.
Audrey James en Johan van der Waal, raadsleden, en Rard Metz, commissielid, gemeente Culemborg

EXPERT UIT HET VELD AAN HET WOORD

Avri was inzamelaar van afval, maar doet nu meer. Hoe komt dat? Centrale vragen die wij onszelf stelden, hebben wij ook aan experts uit het werkveld gesteld.

Maatschappelijk belang en cruciale kwaliteiten
Wendy de Wild, Directeur NVRD, de brancheverenigingen van gemeenten en publieke afvalorganisaties

'Zorgplicht over alle huishoudelijke afvalstromen
Het is goed te verklaren waarom Avri een rol neemt in de transitie naar een circulaire economie. Want gemeenten en Avri bewaken de leefbaarheid en een schone openbare ruimte. Vanuit een wettelijke zorgplicht zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoer van activiteiten over alle huishoudelijke afvalstromen, beheersing van maatschappelijke kosten en het bieden van duidelijkheid erover aan inwoners.

Publieke taak in het algemeen belang
Gemeenten en hun publieke uitvoeringsorganisaties zoals Avri dienen dan ook een algemeen belang (nutsfunctie). Niet winstmaximalisatie, maar maatschappelijk rendement staat centraal. Avri werkt samen en deelt kennis zónder competitieve, elkaar tegenwerkende belangen. Dat doet zij met collega publieke bedrijven, sorteerders of bijvoorbeeld met private ondernemingen. Met als doel om tot de beste kennis en nieuwste methodieken te komen. Wat op gemeentelijk niveau bijdraagt aan een circulaire economie.

Kwaliteiten van de publieke schakel
De publieke schakel Avri beschikt over kwaliteiten die het mogelijk maken om die bijdrage te leveren in de transitie naar een circulaire economie. Want zij is in het bezit/ beheer van de infrastructuur. Dat behelst een uitgebreid netwerk aan inzamelmiddelen zoals minicontainers, milieustraten en overslagfaciliteiten. Met kennis over geografie en logistiek hebben zij zeggenschap over alle ingezamelde huishoudelijke afvalstromen. Ook heeft zij een relatie met inwoners over dienstverlening, service en in communicatie over afval.

Kundig en gedreven
Geweldig dat Avri vanuit dat maatschappelijk belang en met die cruciale kwaliteiten mee wil bouwen aan een circulair Rivierenland. Wat mij betreft dé toekomst van hoe publieke bedrijven in het afval de circulaire economie letterlijk handen en voeten geven.'

'Vanuit een wettelijke zorgplicht zijn gemeenten en Avri verantwoordelijk voor de uitvoer van activiteiten over alle huishoudelijke afvalstromen, beheersing van maatschappelijke kosten en het bieden van duidelijkheid erover aan inwoners.'
Wendy de Wild, Directeur NVRD

02 Regionale ambities naar een circulaire toekomst

Veel van waar gemeenten aan moeten voldoen op weg naar een circulaire toekomst is gekaderd door wetgeving en beleid vanuit de EU en de rijksoverheid. Of de transitie gemaakt wordt, hangt daarnaast in grote mate af van hoe met de producentverantwoordelijkheid wordt omgegaan en van de mate waarin marktpartijen tot nieuwe verdienmodellen komen. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk en hebben Avri opgericht om deze taken uit te voeren.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval. En huishoudelijk afval is cruciaal in de circulaire economie. Gemeenten zijn dan ook een belangrijke schakel in hergebruik en recycling. De acht gemeenten in regio Rivierenland trekken hierin samen op.

De houtskoolschets beschrijft de gezamenlijke ambitie en de rol die Avri speelt in het behalen ervan. Het document gaat daarmee niet expliciet in op lokale initiatieven en samenwerking met andere partners, maar sluit die zeker niet uit.

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk en hebben Avri opgericht om deze taken uit te voeren.

De regio ambieert het behalen van de doelen van de EU en de rijksoverheid: regio Rivierenland is dan ook geheel circulair in 2050 met 0 kg restafval waarbij alle grondstoffen in 2050 worden hergebruikt. Wij houden een open vizier voor mogelijke kansen om te versnellen, maar dat alleen door innovatiekracht gericht in te zetten binnen beschikbare middelen en mogelijkheden.

De regio wil daaraan op de volgende manieren bijdragen:

- Regionale en bovenregionale samenwerking krijgt vorm vanuit kennisnetwerk Avri.
- De regio stuurt op bewustwording bij inwoners.
- Avri is regisseur in het aanjagen van circulaire initiatieven.
- Opzetten van een circulair ambachtscentrum voor de regio.
- Regio Rivierenland is gespecialiseerd in textiel.

2.1 Samenwerking krijgt vorm vanuit kennisnetwerk Avri

Samenwerking

De opgaven in de transitie zijn zo complex dat regionale en soms zelfs bovenregionale samenwerking nodig is om innovaties vorm te geven. Door te leren van anderen, wordt bovendien voorkomen dat Avri gevraagd wordt het wiel uit te vinden.

Het is aan Avri om als regisseur samen met andere partijen en afvalinzamelaars initiatieven aan te jagen die bijdragen aan nieuwe vormen van afvalverwerking of het gebruik van grondstoffen. Avri doet dat op basis van onze gezamenlijke, regionale ambitie en gemeenten en Avri trekken hierin vanuit ieders verantwoordelijkheid samen op.

Kennisnetwerk

Kennis over circulaire initiatieven in de regio wordt bij elkaar gebracht en ontsloten. Avri vervult een spilfunctie in het beheer van afval en het hergebruiken van grondstoffen. Vanuit die rol vindt kennisdeling, voorlichting en het samenbrengen van initiatiefnemers plaats.

De afval- en recyclingbranche is stevig georganiseerd en lobbyt krachtig in Den Haag voor nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot verpakkingsmateriaal. Avri levert input en voedt deze landelijke lobby, die streeft naar wet- en regelgeving aan de kant van fabrikanten die de recycling ten goede komt. En Avri brengt de kennis terug naar de regio.

2.2 De regio stuurt op bewustwording bij inwoners

De regio spant zich in om afval te voorkomen en om het afval dat toch overblijft makkelijker te scheiden in herbruikbare stromen. Bewustwording creëren bij consumenten, dus inwoners, is in het bereik van gemeenten. Dit

'Laten we de kracht van samenwerken benutten op de weg naar circulariteit.'
Gerwin Roseboom, raadslid gemeente Neder-Betuwe

is een voornaam gebied waarop Avri namens gemeenten verschil kunnen maken, vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het collectief van alle inwoners. Als mensen weten hoe zij moeten scheiden en wat dat oplevert, is de kans op gedragsverandering groter.

Ook het informeren over alternatieven voor van overconsumptie helpt. De kwaliteit van de informatievoorziening is dan ook cruciaal. Het is efficiënt als er waar mogelijk landelijk meer eenduidigheid wordt aangebracht in hoe er gescheiden moet worden.

2.3 Avri is regisseur in het aanjagen van circulaire initiatieven

Regie

Avri heeft de grondstoffen in handen en sorteert ze. De regio stimuleert dat Avri vanuit die functie een rol speelt in het faciliteren en aanjagen van circulaire initiatieven. Door de nieuwste innovaties in de markt te volgen en op gang te brengen. Avri zet daarbij haar logistieke kennis in om doelen te halen. Dit wil niet zeggen dat Avri al deze innovaties zelf uitvoert of eigenaar is; Avri is – met de grondstoffen in handen – regisseur van grondstoffen, ziet en speelt in op kansen en geeft ruimte aan samenwerking.

Ruimte om te experimenteren

Het heeft grote waarde dat er overal in het land, dus ook in onze regio, experimenteerruimte is of komt, waardoor innovatie aangejaagd wordt en er een rijkdom aan best practices ontstaat. Avri gaat proactief op zoek naar mogelijkheden en is dan ook goed op de hoogte van het soort afval dat binnenkomt en de verwerkingsbehoeften en -mogelijkheden ervan, om belangen bij elkaar te brengen. Avri weet hier snel op in te spelen en krijgt hiervoor ruimte van gemeenten. Het gesprek over ketensamenwerking wordt gevoerd. Goede voorbeelden worden uitgedragen, zowel regionaal als landelijk. Communicatie is belangrijk.

2.4 Een circulair ambachtscentrum voor de regio

De regio wil graag een circulair ambachtscentrum oprichten, waar functies zoals scheiding, voorlichting op het gebied van grondstoffen en consuminderen worden gecombineerd. Het concept is landelijk nog in ontwikkeling en vraagt om pionieren. Dat is nodig met het oog op bewustwording. Ook maakt de sterk verouderde inrichting van de milieustraten dit nodig.

Zo is de huidige milieustraat ingericht op 250 aanbiedingen per dag; tegenwoordig worden er 1.000 aanbiedingen per dag gedaan. Er kunnen nu 18 stromen apart ingezameld worden; tegenwoordig moeten 23 stromen ingezameld worden.
Hierdoor is er onvoldoende meerwaarde te geven aan de grondstoffen. Het beoogde circulaire ambachtscentrum geeft ruimte aan verwerking van de aanbiedingen en het sorteren van de stromen.

Het beoogde circulaire ambachtscentrum is zo ingericht dat materiaal op volgorde wordt aangeboden:
1. wat nog heel is gaat naar de kringloop.
2. Wat stuk is wordt gerepareerd.
3. bruikbare onderdelen worden gedemonteerd.

Zo wordt voorzien in betere scheiding en controle ter plaatse. In dit centrum komt alles bij elkaar voor hergebruik. Het circulair ambachtscentrum is makkelijk toegankelijk voor inwoners. De regio draagt bij aan een sterke regionale infrastructuur met kringloopwarenhuizen.

'De kerntaak inzameling van afval is doenlijk voor acht gemeenten binnen een GR. Overige taken zouden meer op afstand gezet moeten worden om het uitvoerbaar te houden'.
Cees Roffelsen en Ton Hooijmans, raadsleden gemeente West Maas en Waal

2.5 Regio Rivierenland is gespecialiseerd in textiel

Textiel is (samen met plastic) de meest zorgelijke afvalstroom. Cirtex is een feit. Textiel blijft in de regio, wordt hergebruikt of verwerkt en het voorziet in arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
Het heeft landelijke belangstelling van andere afvalinzamelaars, omdat Rivierenland op dit gebied koploper is. Bovendien is het ondoenlijk om op alle afvalstromen expert te worden; het is wenselijk als regio's expertisegebieden verdelen. Zo worden grondstoffenstromen wel landelijk getransporteerd, maar niet meer naar het buitenland.

Het is ondoenlijk om op alle afvalstromen expert te worden; het is wenselijk als regio's expertisegebieden verdelen.

2.6 Randvoorwaardelijk

Gemeenten steunen Avri positief in de rol van inzamelaar en regisseur van grondstoffen. Wij sturen dan ook op het resultaat van Avri en niet op hoe Avri dat resultaat bereikt.

Avri blijft – net zoals dat nu al gebeurt – gemeenten vanaf de ideefase informeren over voorgenomen initiatieven en overlegt businesscases waarin de financiële consequenties en de consequenties voor inwoners voor de korte en langere termijn zijn uitgewerkt. Wij realiseren ons dat circulariteit op de korte termijn niet kostenverlagend kan zijn. Gemeenten en Avri onderzoeken proactief welke financieringsmogelijkheden er zijn voor de korte en lange termijn.

EXPERT UIT HET VELD AAN HET WOORD

Avri was inzamelaar van afval, maar doet nu meer. Hoe komt dat? Centrale vragen die wij onszelf stelden, hebben wij ook aan experts uit het werkveld gesteld.

Afvalinzameling en -beleid in de afgelopen decennia
Michiel Westerhoff, adviseur circulariteit, CircuLeer

Afvalbeleid
Ondanks het feit dat de motie van kamerlid Ad Lansink al in 1979 werd aangenomen en zo de befaamde ladder van Lansink zijn intrede in het landelijke beleid maakte was het storten van huishoudelijk afval de dominante verwerkingen van het afval voor 2000. Het zou tot dat jaar duren tot dat er een landelijk verbod kwam op het storten van brandbaar afval en een stortbelasting op brandbaar afval. Beide maatregelen gaven een stimulans aan het beter scheiden en recyclen van de deelstromen uit het huishoudelijk restafval. Al in 2002 was het verbranden van huishoudelijk afval de dominante verwerking geworden en begon de daling van restafval ten gunste van de recycling van (na)gescheiden deelstromen.

'Vanuit een wettelijke zorgplicht zijn gemeenten en Avri verantwoordelijk voor de uitvoer van activiteiten over alle huishoudelijke afvalstromen, beheersing van maatschappelijke kosten en het bieden van duidelijkheid erover aan inwoners.'
Michiel Westerhoff, adviseur circulariteit, CircuLeer

Gemeentelijke taak afvalinzameling
Tot 2000 werd inzameling van huishoudelijk afval veelal uitbesteed aan verzelfstandigde gemeentelijke diensten. Vaak bleven gemeenten daarnaast verantwoordelijk en direct betrokken bij de verbrandingscapaciteit en het storten op eigen stortplaatsen. De inzameldiensten werden primair op hun logistieke efficiency beoordeeld en zo ook vergeleken met de markt.

Met het stijgen van de kosten voor de verwerking van restafval en de ontwikkeling van de recyclemarkt voor vermindering van de restafvalhoeveelheid, veranderde de rol van deze diensten. De kosten van inzameling en verwerking waren niet langer onafhankelijk van elkaar. Meer gescheiden inzameling ging immers gepaard met lagere verbrandingskosten. Optimalisering van deze financiële afweging werd gekoppeld aan de milieuwens om meer te recyclen (Ladder van Lansink). De diensten op afstand werden afvalbeheerders, medeverantwoordelijk voor de effectiviteit van beleid.

Naar een circulaire economie
In 2016 werd het Rijksbrede programma Circulaire Economie gepresenteerd, het VANG[7]-programma is daarvan onderdeel. Stap voor stap zijn sindsdien de circulaire ambities geconcretiseerd in bijvoorbeeld het LAP[8]3 (na 2023 Circulair Materialenplan). De impact op klimaat, biodiversiteit, vervuiling en leveringszekerheid worden toetsstenen voor de verdere uitwerking van het programma.

Deze verandering in het landelijk beleid vertaalt zich in groeiende druk op producenten (UPV[9]). Daarbij vraagt de vraag naar secundaire grondstoffen

een hogere kwaliteit van de recycling dan dat de bijdrage van de gemeentelijke (na)scheiding nu levert.

Veranderende vraag aan gemeenten en afvalbeheerdiensten
Onvermijdelijk beïnvloedt dit ook de vraag op gemeentelijk niveau, naar meer sturing op de circulaire impact van het afvalbeleid. Dat zal nog versneld worden als het sluiten, vertragen of verkleinen van product- en materiaalkringlopen en hun impacts beter meetbaar worden.

Voor gemeentelijke afvalbeheerdiensten brengt het meerdere strategische vragen met zich mee. Het aantal actoren dat nodig is om deze diensten in een circulair perspectief gestalte te geven groeit sterk. Specialistische stromen en producten vragen een grotere schaal dan de logistieke dienstverlening van het inzamelen vraagt. Samenwerkingen met (publieke) branchegenoten zijn noodzakelijk om de lokale beleidsambities te kunnen invullen. Verbindingen in de regio zijn nodig om het beklimmen van de 'trap tegen troep' (R-ladder) mogelijk te maken.

Dit vraagt van de afvalbeheerorganisaties een open en kritische blik naar kansen voor de regio en het vraagt de competenties om dit soort netwerken te bouwen en erin effectief samen te werken. Avri is zich hierin al actief aan het ontwikkelen en heeft al een aantal resultaten geboekt.'

7 Van Afval Naar Grondstof
8 Landelijk Afvalbeheerplan
9 Uitgebreide Producentverantwoordelijkheid

03 Het besturingsvraagstuk

Hoe richten we de besturingsstructuur zo in, dat het gemeenten en Avri in positie brengt en dat ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid werkt aan het gezamenlijke belang?

Het ontbrak tot op heden aan een door alle raden omarmd beeld dat beschrijft welke maatschappelijke effecten de regio samen wil behalen. Dit heeft als gevolg gehad dat er vanuit de betrokken gemeenten noch een opdracht aan zichzelf noch aan Avri geformuleerd is, die actie door Avri legitimeert. Ingegeven door steeds strenger wordende wetgeving gericht op een circulaire economie is Avri gestart met het ontwikkelen van nieuwe taken in transitie. Dat deed zij dus niet gedreven door een regionaal gedeeld beeld. Het ontbreken van het gezamenlijke beeld heeft tot op heden de discussie in stand gehouden over of Avri wel het juiste doet.

Nu helder is dat gemeenten – gegeven (inter)nationale beleidskaders en wetgeving – een verantwoordelijkheid hebben in het komen tot een circulaire economie, is het ook helder waarom Avri zich niet meer alleen op afvalinzameling concentreert, maar dit afval ook hoogwaardig in de markt probeert te brengen als grondstoffen. Avri gaat bewegen en móet dus ook bewegen.

Avri concentreert zich niet meer alleen op afvalinzameling, maar probeert dit afval ook hoogwaardig in de markt te brengen als grondstoffen.

3.1 Dilemma's in de huidige besturingsstructuur

Dat brengt ons bij de vragen over besturing van Avri. Is de huidige besturingssystematiek nog passend? De raadswerkgroep concludeert van niet. Om antwoorden te krijgen is onderzocht waar het in de huidige situatie schuurt, wat belemmert in de huidige besturingsstructuur en wat een constructieve samenwerking in de weg staat. De raadswerkgroep heeft daarmee verbeterpotentieel aangeboord en doet richtinggevende uitspraken voor het vervolg. Want om dilemma's in de huidige situatie te doorbreken, zullen we de bestuurlijke setting anders moeten organiseren. Anders blijven we doen wat we deden en krijgen we wat we kregen. Verandering vraagt om meebewegen.

3.2 Gemeentelijke processen werken vertragend

De regio is het meest gebaat bij een bedrijf dat zo toegerust is dat het kan doen wat gemeenten ervan vragen. De raadswerkgroep heeft gezien en mogen ervaren dat het nu al een goed functionerend bedrijf is met ambitie, dat meters wil en moét maken om doelen te halen. De vertragende factor is in de huidige situatie gelegen in de GR.

'Het zal ons helpen als we meer balans vinden. Balans tussen gezamenlijkheid in een basisvoorziening, en het bewaren van eigenheid van gemeenten door het toepassen van maatwerk'.
Gerdjan Keller, Mary-Ann Arentz en Rob Hullekes, raadsleden gemeente Buren

Besluitvormingsprocessen in de huidige GR kennen lange termijnen en kosten veel ambtelijk overleg om tot overeenstemming te komen. Dat is een risico voor nieuwe taken in transitie. De gekozen processen beperken de handelingsruimte van Avri. De huidige GR schept afstand en wekt ogenschijnlijke belangentegenstellingen in de hand. Het houdt discussie in stand over of mensen wel het juiste doen en over of zij hun verantwoordelijkheden nemen.

Meters maken – iets waar de doelstellingen richting circulariteit om vragen – wordt bemoeilijkt binnen een GR. Doelstellingen waarvoor concepten ontwikkeld moeten worden, nieuwe samenwerkingen met onder meer commerciële partijen moeten worden aangegaan en waarvoor in eerste instantie financiële risico's of tenminste investeringen moeten worden gedaan. Het ondernemersrisico dat Avri noodzakelijkerwijs moet nemen, wil je borgen en dat is lastig in een GR. Activiteiten zoals het zon- en windpark

'Vertrouwen in Avri, bewustwording bij de bevolking en bij gemeenteraden vergroten en met zijn allen verantwoordelijkheid nemen. Dat zorgt voor een succesvolle, circulaire toekomst'.
Patrick Koenhein en Joyce Blom, raadsleden gemeente West Betuwe

en Cirtex zijn daarom al op afstand gezet in een BV of coöperatie, met een bestuurder en Raad van Commissarissen. Wettelijke taken kunnen efficiënt en effectief worden uitgevoerd in een GR. Waarbij opgemerkt wordt dat bij Avri ook het kernproces zelf aan verandering onderhevig is door de transitie naar een circulaire economie.

3.3 Tegenstrijdigheden houden ieder op zijn plek

De huidige besturingsstructuur kenmerkt zich door in elk geval een viertal tegenstrijdigheden. Die maken het lastig om vanuit vertrouwen tot constructieve samenwerking te komen.

a. Het AB is beslisbevoegd over de meeste zaken; daarmee is er nog niet automatisch draagvlak binnen gemeenteraden.
b. Gemeenten wensen gemeenschappelijkheid en dat is geborgd in de GR; gemeenten willen ook graag maatwerk.
c. Ieder wil betrokkenheid tonen en invloed uitoefenen; niet iedereen heeft een(zelfde) beeld van het mandaat en bevoegdheden.
d. De bestuurder dient het belang van Avri, de wethouder dient het lokaal belang. Een complexe dubbelrol waarvoor bewust gekozen is; intenties van degenen in deze functies worden niet altijd geloofd.

3.4 Beïnvloedings- en handelingsruimte

Vanuit de wettelijke taak is het aan gemeenteraden toezicht te houden, zo ook vanuit het budgetrecht en financiële verantwoordelijkheid. Om die redenen zijn gemeenteraden betrokken en is het hun verantwoordelijkheid om de GR te volgen. Als de uitvoerende organisatie voldoende geëquipeerd is om het werk goed te doen, hoeven gemeenteraden niet alle activiteiten in detail te volgen of een mening te geven. Zo krijgt Avri binnen de gestelde kaders maximale handelingsruimte om te doen wat nodig is en zo kunnen gemeenteraden op hoofdlijnen volgen. Het lijkt erop dat we de huidige situatie niet doorbreken en tegenstrijdigheden niet kunnen wegwerken, als we alle bestaande en nieuwe activiteiten in de huidige structuur van een GR willen inpassen.

3.5 Conclusie en richtinggevende uitspraken

Gemeenten dienen Avri snelheid te geven, in plaats van hen te vragen voor elk initiatief de weg langs acht gemeenten te lopen.

Dit pleit ervoor gedegen onderzoek te doen naar:

- Kunnen de taken in transitie naar een circulaire economie in een overheids-NV of BV worden ondergebracht (borgen handelingsruimte en ondernemersrisico)?
- Kunnen basistaken binnen de GR blijven en is dat wenselijk (is dat onderscheid scherp te maken in en na de transitie naar een circulaire economie)?

Enerzijds om tot een structuur te komen die Avri ruimte geeft zich te richten op wat nodig is op de weg naar circulariteit. En anderzijds om gemeenten in positie te brengen om die activiteiten adequaat te kunnen besturen. Het AB wordt daarom gevraagd dit te onderzoeken en de impact en consequenties in kaart te brengen.

Hoewel de houtskoolschets geen antwoord geeft op de definitieve keuze voor een GR of overheids-NV of BV, wordt een onderscheid ten opzichte van een GR wel genoemd. In de overheids-NV en BV zijn rollen in de praktijk namelijk helder en is er geen verwarring over intenties van degenen in die posities:

	GR	OVERHEIDS-NV EN BV
OPDRACHTGEVER	GEMEENTERADEN	COLLEGE (WETHOUDER RUIMTE)
EIGENAAR	GEMEENTERADEN	COLLEGE (WETHOUDER FINANCIËN)
TOEZICHTHOUDER	AB EN DB	RVC (EXTERNE PROFESSIONALS)

De Raad Van Commissarissen (RVC) bestaat uit onafhankelijke professionals uit allerlei branches. Het RVC houdt toezicht en adviseert over nieuwe taken in transitie. Het RVC adviseert aan de aandeelhoudende gemeenten.

'De samenwerking met andere raadsleden uit de regio was enorm waardevol en biedt bruikbare lessen voor toekomstige projecten.'

Elisa Derksen, raadslid gemeente Tiel

3.6 Financieringssystematiek zet druk

De financieringssystematiek van Avri kent twee bijzonderheden.

1. Doordat alle inzet van Avri wordt bekostigd uit de afvalstoffenheffing, is iedere inspanning voelbaar in de portemonnee van inwoners. Dit zet de inzet van Avri voortdurend onder druk en staat de kans op een succesvol imago in de weg. Het gesprek gaat door deze systematiek veelal in eerste instantie over wat het kost en minder over maatschappelijk rendement. Avri is de enige in Nederland met deze financieringssystematiek

   Innovaties naar een circulaire economie kosten in eerste instantie geld, voordat ze geld gaan opleveren. EU en Rijk stellen hiervoor op onderdelen subsidies beschikbaar, maar hiervoor worden ook middelen aan de gemeentebegroting toegevoegd. Vanuit het budgetrecht kunnen gemeenten ervoor kiezen de financieringssystematiek te herzien.

2. De inwoner van Rivierenland ontvangt de factuur voor de afvalstoffenheffing van Avri, wat de indruk geeft dat Avri niet van gemeenten is. Het zou ruimte geven als de BSR de rekening voor de afvalstoffenheffing stuurt namens gemeenten. De gemeenten ontvangen dan het geld van de inwoners en daarmee kunnen zij de factuur van Avri betalen. Daardoor zou Avri aan neutraliteit winnen.

   Bij andere organisaties wordt de afvalstoffenheffing door gemeenten vastgesteld en geïnd. En worden activiteiten aanvullend bekostigd uit de gemeentebegroting, omdat daarin rijksmiddelen zijn opgenomen voor de transities. Zo onderhoudt de organisatie geen directe relatie met inwoners en zo drukt niet elke nieuwe activiteit op de portemonnee van inwoners.

3.7 Conclusie en richtinggevende uitspraken

Het budgetrecht is aan gemeenten. Gemeenten kunnen dan ook kiezen voor een (deels) andere financieringssystematiek of het invoeren van een innovatiebudget. Door incidenteel en/ of structureel middelen uit de gemeentebegroting beschikbaar te stellen voor taken in transitie. Ook zou de inning van de afvalstoffenheffing door Avri zelf, ter discussie gesteld moeten worden. Waarbij het wel belangrijk is in het zoeken naar een andere oplossing de gezamenlijkheid te behouden. Dit om kosten beheersbaar te houden. Het AB wordt gevraagd alternatieven uit te werken en ter discussie aan de gemeenteraden aan te bieden, om de huidige systematiek te heroverwegen.

Nu helder is waarvoor gemeenten en Avri zich inspannen, is dat ook beter uit te leggen aan inwoners en kunnen gemeenten en Avri zich erop organiseren en dit uitdragen via communicatie en PR.

3.8 Vertrouwen en samenspel

Inwoners betalen voor de inzameling van hun afval. Zij zien het direct als dat een keer niet of te laat gebeurt en zij worden aangesproken op de hoeveelheid afval die zij produceren. Daarbij komt dat de afvalproblematiek en grondstoffentransitie complex is en vaak te abstract voor inwoners. Gemeenteraden hebben daar last van. De regio is hierop nog onvoldoende georganiseerd, waardoor ongemak bij inwoners, gemeenteraden en Avri blijft bestaan. Nu helder is waarvoor gemeenten en Avri zich inspannen, is dat ook beter uit te leggen aan inwoners en kunnen gemeenten en Avri zich erop organiseren en dit uitdragen via communicatie en PR.

'Om volledig circulair te worden moeten we vooral leren van anderen, communiceren voor draagvlak en ruimte creëren om snelheid te maken'.

Wim van Horssen, raadslid gemeente Zaltbommel

Het separaat bespreken van voorstellen en ontwikkelingen in de acht raden kost tijd en komt de besluitvorming niet direct ten goede. In de regio stemmen alle samenwerkende lagen met elkaar af. De bestuurders in het AB en DB, directeuren in het directeurenoverleg, beleidsadviseurs in het RBA. Raadsleden stemmen nog niet op die manier met elkaar af, waardoor de gezamenlijkheid aan kracht verliest. Het op inhoud organiseren van afstemming tussen gemeenteraadsleden is efficiënt, maakt het mogelijk draagvlak te peilen en vergroten.

Welke vorm ook gekozen wordt: succesvolle gemeenten met een succesvol Avri vallen of staan met de mate van vertrouwen in elkaar. En met de mate waarin constructief gezocht wordt naar hoe doelen samen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, kunnen worden behaald. Vertrouwen alleen is niet zaligmakend maar wel een belangrijk vertrekpunt. In de huidige situatie verdiepen de gemeenteraden zich nog teveel in detail in de veelheid aan verantwoordingsdocumenten die Avri meerdere keren per jaar overlegt. Als helder afgebakend is waarvoor Avri staat opgesteld, dan is het gesprek over details niet meer nodig.

3.9 Conclusie en richtinggevende uitspraken

De raadswerkgroep spreekt zich in vertrouwen uit over de organisatie van Avri om zelfstandig activiteiten te ontplooien en verantwoording af te leggen als dat nodig is. Het over acht gemeenten voorbereiden van kaderstellende documenten zoals de houtskoolschets is nuttig en ook zeer intensief. Afhankelijk van het vraagstuk kan de methode ook rondom volgende vraagstukken worden ingezet. Wel wordt opgemerkt dat het van meet af aan betrekken van raadsleden bij strategische vraagstukken zoals in het proces houtskoolschets goed werkt en wenselijk is.

Gedurende het proces houtskoolschets is informatie verzameld, zijn gesprekken gevoerd en is een webinar gevolgd. Ieder onderdeel is een bouwsteen geweest om te komen dat het resultaat dat nu voorligt. En al deze bouwstenen zijn op de projectpagina houtskoolschets geplaatst.

Procesbegeleiding

(v.l.n.r.) Cees Brouwer (grondstof en markt), Renske Meijers (procesleiding), Christine Waasdorp (beleid) en Nora Stein (NVRD-trainee circulaire economie).