



RAPPORT

INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING BIJ ONTWIKKELING EN UITVOERING VAN AFVALBELEID

HOE SAMENWERKING BIJDRAAGT
AAN DE VANG-HHA-DOELEN



NVRD

KONINKLIJKE VERENIGING VOOR
AFVAL- EN REINIGINGSMANAGEMENT

VANG

HUISHOUDELIJK AFVAL



RAPPORT

INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING BIJ ONTWIKKELING EN UITVOERING VAN AFVALBELEID

HOE SAMENWERKING BIJDRAAGT
AAN DE VANG-HHA-DOELEN



KONINKLIJKE VERENIGING VOOR
AFVAL- EN REINIGINGSMANAGEMENT

VANG

HUISHOUDELIJK AFVAL

januari 2016



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
1.1	TRENDBREUK: VAN AFVAL NAAR GRONDSTOF	4
1.2	DOEL VAN RAPPORTAGE	5
1.3	LEESWIJZER	5
2	SAMENWERKING BIJ AFVALBEHEERBELEID	6
2.1	WAAROM SAMENWERKEN?	6
2.2	WAT IS DE MEERWAARDE VAN SAMENWERKING?	6
2.3	WELKE NIVEAUS VAN SAMENWERKING ZIJN ER?	7
2.4	IN WELKE VORM WORDT SAMENGEWERKT?	8
2.5	HOEVEEL WORDT AL SAMENGEWERKT?	8
3	NIVEAU 1: KENNIS DELEN	9
3.1	BESCHRIJVING	9
3.2	PRAKTIJKVOORBEELDEN	9
4	NIVEAU 2: KENNIS ONTWIKKELEN	11
4.1	BESCHRIJVING	11
4.2	PRAKTIJKVOORBEELDEN	11
5	NIVEAU 3: (REGIONALE) VISIE AFVALBEHEER	14
5.1	BESCHRIJVING	14
5.2	PRAKTIJKVOORBEELDEN	14
6	NIVEAU 4: UITVOEREN (DEEL) AFVALBELEID	16
6.1	BESCHRIJVING	16
6.2	PRAKTIJKVOORBEELDEN	16
7	NIVEAU 5: REGIONAAL AFVALBELEID	19
7.1	BESCHRIJVING	19
7.2	PRAKTIJKVOORBEELDEN	19
8	ROUTEKAART VOOR SAMENWERKING	21
8.1	HOE KUNNEN WIJ INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKEN?	21
8.2	WAT ZIJN DE SUCCESFACTOREN?	26
BIJLAGE 1. LIJST GESPREKSPARTNERS		28
COLOFON		29



1 INLEIDING

1.1 TRENDBREUK: VAN AFVAL NAAR GRONDSTOF

Gemeenten staan voor de uitdaging om de prestaties op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer fors te verbeteren. Meer afvalpreventie, minder restafval en betere scheiding en hergebruik van grondstoffen door het sluiten van grondstofketens.

Gemiddeld wordt nog jaarlijks circa 250 kg restafval per inwoner ingezameld. De ambitie voor afvalreductie is hoog: in 2020 is dit nog maximaal 100 kg en in 2025 nog slechts 30 kg restafval per inwoner per jaar. Dit betekent dat een trendbreuk in het huishoudelijk afvalbeheerbeleid noodzakelijk is.

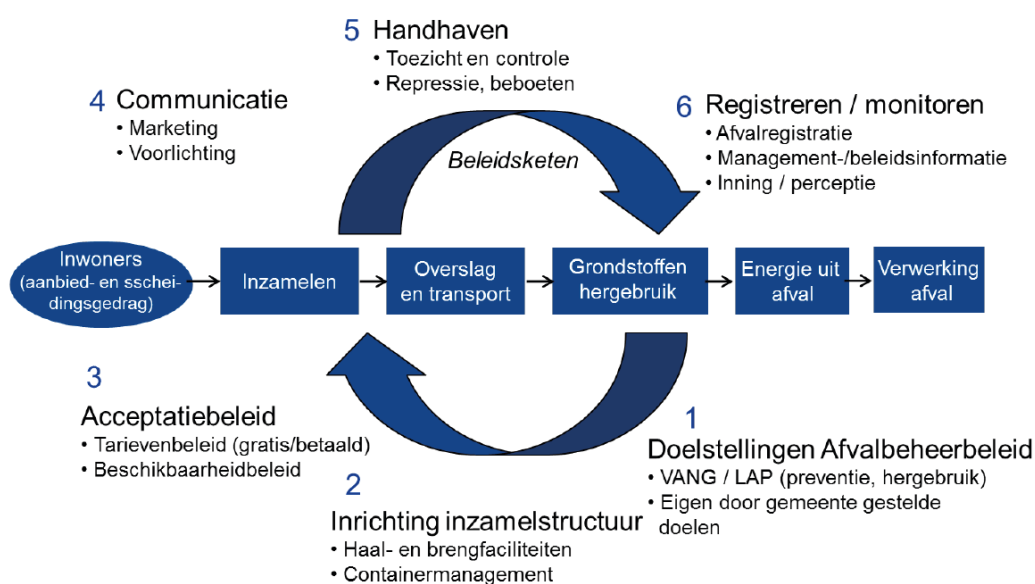
MEER STUREN OP GEDRAG

Het gemeentelijk afvalbeheerbeleid was in het verleden vooral gericht op het efficiënt ophalen van huisvuil. Afvalbeheer is echter meer dan inzamelen alleen. Het stimuleren en verleiden tot gedragsverandering van inwoners is minstens zo belangrijk als het beschikken over een technische inzamelstructuur.

Adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen diverse – en onderling samenhangende – beleidsinstrumenten, waarmee kan worden gestuurd op het aanbod- en scheidingsgedrag van inwoners. Zie het kader. Dit betreft de inrichting van de inzamelstructuur (service), het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden, waaronder ook eventuele prijsprikkels worden gerekend), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie.

GEDRAGSVERANDERING VRAAGT OM EEN LANGE ADEM

Een verandering van het afvalaanbiedgedrag van inwoners is niet eenvoudig. Een lange planhorizon met heldere doelen is nodig voor het succesvol verleiden van inwoners tot het gewenste afvalaanbiedgedrag.





Gemeenten kunnen de noodzakelijke gedragsverandering faciliteren en stimuleren door consistent lange termijn beleid. Een gemeentelijke organisatie moet dus in staat zijn om een doeltreffend en doelmatig afvalbeheerbeleid te ontwikkelen en te implementeren. Om hierin de juiste keuzes te maken zijn voldoende kennis, capaciteit en middelen nodig.

1.2 DOEL VAN RAPPORTAGE

Samenwerking tussen gemeenten kan helpen om de VANG-doelstellingen te bereiken en te versterken! In principe heeft elke gemeente te maken met dezelfde uitdaging. En ondanks verschillen zijn er ook veel overeenkomsten.

Het uitvoeringsprogramma VANG-Huishoudelijk afval van VNG, NVRD, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, biedt gemeenten ondersteuning en richt zich op het stimuleren, motiveren en faciliteren van alle partijen in de keten. Het uitvoeringsprogramma wil onder meer informeren over de kansen van intergemeentelijke samenwerking bij het ontwikkelen en uitvoeren van (individueel) gemeentelijk afvalbeleid.

Onderzoek- en adviesbureau IPR Normag heeft opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de verschijningsvormen, ervaringen en mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking in de beleidsketen.

Samenwerking met het oog op – voornamelijk – uitvoeringsefficiëntie door het gezamenlijk organiseren van de afvalinzameling (met een eigen uitvoeringsorganisatie of uitbesteding aan 'de markt') of gezamenlijk aanbesteden van afval- of grondstofverwerking zijn weliswaar van belang voor een doelmatige uitvoering, maar vallen in het kader van deze opdracht buiten de scope van het onderzoek.

1.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de stand van zaken omtrent samenwerking op afvalbeheerbeleid. De verschillende gradaties van samenwerking worden geïntroduceerd.

In hoofdstuk 3 tot en met 7 lichten wij de verschillende samenwerkingsniveaus verder toe met voorbeelden en citaten van gesprekspartners. In hoofdstuk 8 schetsen wij een routekaart voor het ontwikkelen van intergemeentelijke samenwerking. De belangrijkste stappen en succesfactoren worden beschreven.

In bijlage 1 vindt u de lijst gesprekspartners. De inhoud van dit document danken wij mede aan de inbreng van deze personen.

In groen zijn informatieve kaders en adviezen beschreven.

In roze zijn citaten weergegeven vanuit de gespreksronde.

In blauw zijn praktijkvoorbeelden van samenwerking beschreven.



2 SAMENWERKING BIJ AFVALBEHEERBELEID

In dit hoofdstuk beantwoorden wij diverse vragen over de stand van zaken t.a.v. samenwerking op afvalbeheerbeleid. De stand van zaken is gebaseerd op brononderzoek, interviews en referenties.

2.1 WAAROM SAMENWERKEN?

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval en de maatschappelijke opdracht om bij te dragen aan de VANG-doelstellingen en de totstandkoming van een circulaire economie. Samenwerking kan hieraan bijdragen, zowel aan het urgentiebesef, het vergroten van kennis en inzicht bij het maken van beleidskeuzes als ook bij een efficiënte en effectieve realisatie van het beleid.

De noodzaak van een trendbreuk verschilt van gemeente tot gemeente. Uitwisseling van ervaringen en het kritisch (en eerlijk¹) vergelijken van afvalbeheerprestaties (bijvoorbeeld aan de hand van een afvalbeheerrapportage/-monitor, benchmarkrapportage) draagt in veel gemeenten bij aan urgentiebesef en motivatie.

"Samenwerken heeft ons bewust gemaakt van de kansen en mogelijkheden. We hebben een spiegel voorgehouden gekregen, en beseffen dat we niet achter kunnen/willen blijven."

Daar waar sprake is van een gevoel van urgentie en de wil om de afvalbeheer- (c.q. VANG-) doelstellingen te realiseren, ontstaat ook 'automatisch' een behoefte om hier invulling aan te geven. De gemeentelijke organisatie moet dan in staat zijn om de ambitie en wil om te zetten in planvorming en realisatie.

Dit is voor veel gemeenten een lastige opgave, waarbij gemeenten vaak 'het wiel opnieuw uitvinden'. Kennis en inzicht is nodig om de juiste keuzes te maken voor de lange termijn. Zeker ook omdat met deze keuzes soms ook forse kapitaalsinvesteringen gemoeid gaan (in o.a. inzamelmiddelen).

"Intergemeentelijke samenwerking is vooral noodzakelijk door het ontbreken van capaciteit binnen de gemeente. Door kennis en kunde te delen, wordt de beleidseffectiviteit van het afvalbeheer in onze gemeente vergroot."

Tenslotte vraagt een efficiënte en doeltreffende inrichting van de afvalbeheerketen op onderdelen ook om voldoende schaalgrootte. Enkele voorbeelden: 'burgerlogica' stopt niet bij de gemeentegrens (regionaal niet strijdige afvalkeuzes) en het doelmatig verzamelen van grondstoffen vraagt ook om massa (opschalen van grondstofstromen).

2.2 WAT IS DE MEERWAARDE VAN SAMENWERKING?

Samenwerking is geen doel op zich, maar een middel om de afvalbeheerprestaties te verbeteren. Intergemeentelijke samenwerking kan een gemeente helpen bij het ontwikkelen en realiseren van een effectief en efficiënt afvalbeheerbeleid: minder restafval, meer grondstoffen, beter beheersbare kosten.

'Afval' is een gemeentelijk beleidsterrein waarbij zo'n grote ambitie gepaard kan gaan met een forse kostenreductie voor gemeente én burger. Enerzijds doordat dure verwerking van restafval vermindert, en anderzijds doordat gescheiden en herbruikbare grondstoffen een economische (vaak positieve) waarde vertegenwoordigen.

Statistische analyse: Statistisch blijkt een verband aanwezig tussen samenwerking op het gebied van afvalbeheerbeleid en de gemeentelijke afvalbeheerprestaties: samenwerkende gemeenten hebben een beter scheidingsresultaat en minder restafval per inwoner.

Middelgrote en kleine gemeenten blijken vaak intensiever samen te werken in afvalbeheerbeleid. Samenwerking tussen grote gemeenten is vooral gericht op het oplossen van enkele specifieke – maar wel gedeelde – vraagstukken. Bijvoorbeeld, hoe afvalscheiding in hoogbouw te realiseren of te verbeteren?

¹ Rekening houdend met de (soms structurele) verschillen in de fysieke kenmerken zoals hoog- en laagbouw, historische kernen dan wel nieuwbouw, die van invloed zijn op de afvalbeheerprestaties.



Samenwerking kan bijdragen aan:

- **Effectiviteit** van het gemeentelijk afvalbeheer: minder restafval, meer grondstoffen. Door samen te werken kan de effectiviteit van het lokale beleid worden vergroot. Onderwerpen waarvoor onvoldoende kennis en capaciteit beschikbaar is om eigenstandig een effectieve aanpak te ontwikkelen zijn uitermate geschikt om samen met andere gemeenten op te pakken.

Bovendien draagt (regionale) afstemming² van afvalbeheerbeleid tot betere mogelijkheden voor de ontwikkeling én verankering van de benodigde gedragsverandering bij inwoners.

- **Efficiëntie** bij de ontwikkeling en uitvoering van het gemeentelijk afvalbeheer. Door samenwerking kunnen meer en betere resultaten worden geboekt met minder middelen. Het wiel hoeft niet telkens opnieuw te worden uitgevonden en schaalgroottes voordelen bieden mogelijkheden voor een efficiënte uitvoering.

Uiteraard vergt samenwerking ook een investering. Samenwerking moet georganiseerd worden. In de praktijk blijkt intergemeentelijke samenwerking op het (soms complexe en dynamische) afvalbeheerwerkveld vaak te lonen.

"Als een gemeente een geheel eigen beleid voert, zonder rekening te houden met de wijze waarop gemeenten in de directe omgeving dit doen, kan dit tot ongewenste situaties leiden. Het is voor inwoners vaak niet duidelijk waarom het beleid in de ene gemeente zo sterk afwijkt van de andere. Waarom moet men in de ene gemeente betalen voor de hoeveelheid afval die je aanbiedt en in de andere niet? Dit kan worden voorkomen door het gemeentelijk beleid meer op elkaar af te stemmen met buur- en regiogemeenten."

2.3 WELKE NIVEAUS VAN SAMENWERKING ZIJN ER?

In de praktijk richt intergemeentelijke samenwerking zich steeds vaker op beleidseffectiviteit. Het besef van de kansen van samenwerking en de hierdoor grotere beleidseffectiviteit is groeiend. Bij samenwerking kán uitvoeringsefficiëntie en beleidseffectiviteit samengaan, maar dat hoeft niet. Er zijn meerdere, ook laagdrempelige samenwerkingsvoorbeelden waarmee (sneller) meer kan worden bereikt. Er kan onderscheid worden gemaakt in een aantal niveaus.

Samenwerking in toenemende mate van intensiteit:

1. Kennis delen. Het delen van kennis en het uitwisselen van ervaringen, waarmee de betreffende gemeenten vervolgens zelfstandig verder kunnen. Het spiegelen met anderen is inspirerend en geeft een scherper inzicht in de (eigen) kansen en mogelijkheden om de afvalbeheerprestaties te verbeteren.

2. Gezamenlijk kennis ontwikkelen. Gemeenten werken onderling, of samen met 'hun' samenwerkingsverband, aan het ontwikkelen van kennis door het onderzoeken van specifieke vraagstukken.

3. Samen een (regionale) visie op afvalbeheer ontwikkelen. Bijvoorbeeld in de vorm van een (regionaal) beleidskader, waarbij elke gemeente zelfstandig bepaalt welke elementen van dit kader wel of niet in de eigen gemeente worden toegepast. Een dergelijk afvalbeheerbeleidskader heeft vaak kenmerken van een 'cafetariamodel' waaruit keuzes kunnen worden gemaakt. Bij de implementatie van het beleid – of specifieke onderdelen ervan – kan worden samengewerkt (zie punt 4), maar dit hoeft niet.

4. Samenwerken bij de uitvoering van (specifieke) onderdelen van het afvalbeleid. Bijvoorbeeld een gezamenlijk (regionaal) communicatieplan of regionale campagne, een regionale inzamelstructuur van milieustraten (en gelijklopend acceptatiebeleid). Of een gezamenlijke structuur voor het inzamelen van afgedankt textiel, al dan niet met inzet van arbeidsparticipatie bij het inzamelen en/of sorteren.

² Afstemming is niet per se 'plat' uniformeren, wel meer eenduidigheid bij de keuzes en inrichting van het afvalbeheer en flankerende beleidsmaatregelen.



5. Regionaal beleid. Bij deze samenwerkingsvorm hebben gemeenten het ontwikkelen en uitvoeren van afvalbeheerbeleid geregionaliseerd. De uitvoering van het regionaal beleid is uniform, waarbij rekening wordt gehouden met de (per gemeente of wijk verschillende) ruimtelijke inpasbaarheid.

2.4 IN WELKE VORM WORDT SAMENGWERKT?

Er zijn veel verschillende samenwerkingsvormen. Zowel formele samenwerkingsmodellen als informele structuren. Ook het samenwerkingsgebied kan verschillen: van breed en gericht op alle onderdelen van afvalbeheerbeleid tot specifiek afgebakende onderwerpen.

Uit het onderzoek valt op dat gemeentelijke samenwerking op afvalbeheerbeleid vaak ontstaat vanuit bestaande samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalinzameling en afvalverwerking. Gemeenten weten elkaar daardoor (makkelijker) te vinden. Deze samenwerkingsverbanden vormen in de praktijk vaak ook de basis (het platform) voor verdieping van samenwerking op het gebied van afvalbeheerbeleid.

Doordat gemeenten elkaar – op dit thema – al kennen, kan dit bovendien leiden tot een geheel nieuwe inrichting en dynamiek van de bestaande samenwerking. Minder eendimensionaal gericht op efficiënt aanbesteden/uitvoeren, maar breder gericht op gemeentelijk afvalbeheer.

Advies: Maak vooral gebruik van bestaande – aan afvalbeheer gerelateerde – samenwerkingsverbanden en -structuren. Dit is efficiënter dan het opnieuw moeten organiseren ervan. Hou uiteraard wel oog voor de samenstelling (de deelnemers moeten bij elkaar passen of complementair zijn) en met het oog op de beheersbaarheid en 'drukte' door het aantal deelnemers.

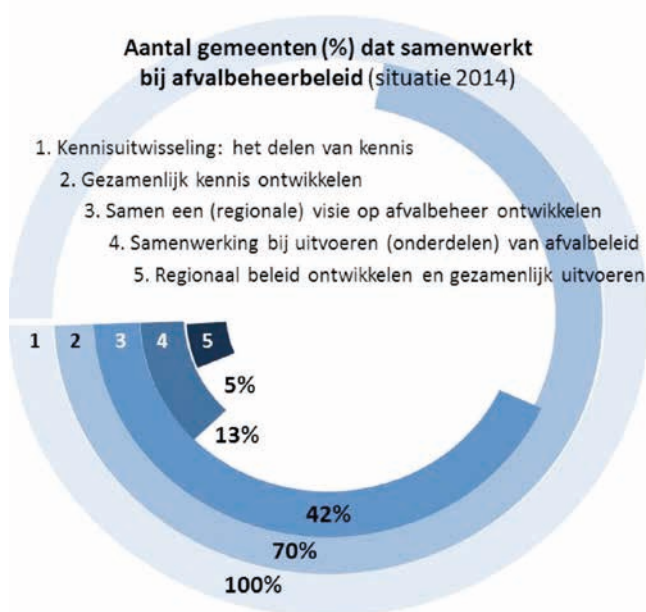
2.5 HOEVEEL WORDT AL SAMENGWERKT?

De figuur hieronder presenteert het percentage van de gemeenten in Nederland dat – in verschillende vormen – samenwerkt op het gebied van afvalbeheerbeleid.

Maar er is meer mogelijk!

Daar ligt de kans; meer en effectieve samenwerking kan sneller en breder worden opgepakt in de sector. Daarvoor hoeft een gemeente ook niet of nauwelijks invloed op het eigen beleid te verliezen. Er zijn meerdere laagdrempelige, minder ingrijpende samenwerkingsvoorbeelden.

In de volgende hoofdstukken wordt per samenwerkingsniveau een nadere toelichting gegeven met voorbeelden en ervaringen uit de praktijk.





3 NIVEAU 1: KENNIS DELEN

3.1 BESCHRIJVING

Op het eerste samenwerkingsniveau wordt kennis uitgewisseld en informatie gedeeld. Het uitwisselen van kennis en ervaring is over het algemeen laagdrempelig en gemakkelijk.

De organisatiegraad van het samenwerkingsverband verschilt: van met één andere individuele (buur)gemeente, een groep vergelijkbare gemeenten (in de regio), een groep gemeenten waarmee al langer wordt samengewerkt bij afvalverwerking of het aanbesteden ervan, tot een groot aantal gemeenten verspreid over heel Nederland.

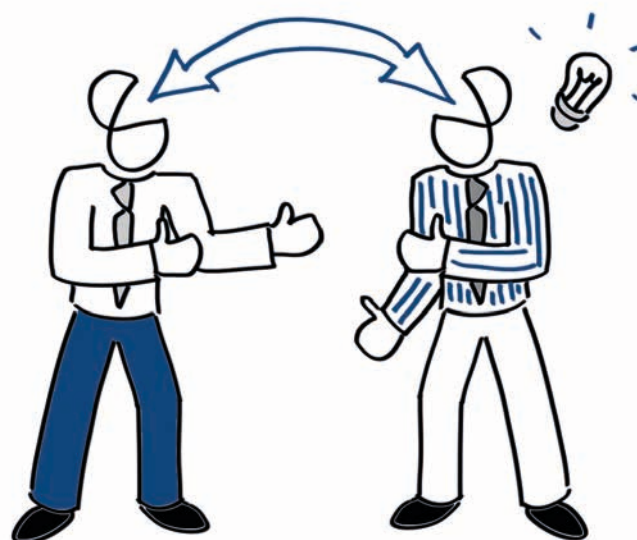
ORGANISATIEVORM

De vorm van de samenwerking kan sterk verschillen: van informeel en op ad-hoc basis tot gebruikmaking van reeds aanwezige samenwerkingsverbanden. De organisatievorm van de formele samenwerkingsverbanden is afhankelijk van het (oorspronkelijke) doel van de samenwerkingsverbanden.

Veel formele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op dit niveau zijn van origine gericht op het behalen van schaalvoordeel in de afvalketen (uitvoeringsefficiëntie): gezamenlijk aanbesteden en/of contractbeheer voor afvalverwerking, gezamenlijk aandeelhouderschap in een overheidsgedomineerde afvalverbrandingsinstallatie, et cetera. Een aantal formele samenwerkingsverbanden waar kennis wordt gedeeld betreft – bijvoorbeeld – een portefeuillehouderoverleg van een provinciale afdeling van VNG.

"Het beleidsveld is complex en dynamisch. In het bijzonder voor middelgrote en kleinere gemeenten is het delen van kennis en ervaringen van belang. Maar kennis en ervaring moeten ook vertaald kunnen worden in een doeltreffend beleidsplan, waaraan uitvoering kan worden gegeven. Ook op dit gebied kunnen gemeenten veel voor elkaar betekenen."

"Door het uitwisselen van kennis en informatie blij je op de hoogte van de laatste ontwikkelingen in het afvalbeheer en leer je van andere gemeenten wat wel en niet werkt bij de inrichting van het afvalbeheerbeleid."



Kennis uitwisselen

3.2 PRAKTIJKVOORBEELDEN

- Delen van kennis en ervaring (ambtelijk en/of bestuurlijk) bij gelegenheid dan wel een formeel en/of gestructureerd (ambtelijk of bestuurlijk) overleg.
- Uitwisselen van (ambtelijk) functionarissen met specifieke kennis en ervaring.
- Deelname aan (landelijke) benchmark Afvalbeheer.
- Bezoeken van landelijk of regionaal georganiseerde (specifieke) symposia.



Delen van kennis op de agenda van een al bestaand (samenwerkings-)platform.

Gebaseerd op: o.a. Afvalsturing Limburg, SOZOG, ARCG

Samenwerking richt zich vooral op het afvalbeheerbeleid en minder op de (technische) uitvoering. De gemeenten ontmoeten elkaar al vanwege de gezamenlijke aanbesteding van (rest)afval en de periodieke contacten rond het contractmanagement. De frequentie van reguliere contacten bleek te laag om te voorzien in de groeiende behoefte aan het delen van kennis en ervaring. De kennisuitwisseling inzake afvalbeheerbeleid – en het jaarlijks organiseren van een eigen regionaal afvalsymposium voor wethouders en raadsleden – bepaalt een fors deel van de agenda van het platform.

Bestuurlijk overleg is minder frequent. Onderling weten de ambtelijk adviseurs en wethouders elkaar goed te vinden. Er is geen voorzitter, wel is er een 'vaste' secretaris annex penvoerder.

Resultaat samenwerking

- Verhoogde beleidseffectiviteit door het delen van kennis, het uitwisselen van ervaringen, het beschikken over aanvullende vaardigheden en hulpmiddelen, en het zijn van sparringpartner: het gezamenlijk signaleren van ontwikkelingen in de markt en veranderingen in wet- en regelgeving en het interpreteren van gevolgen hiervan voor gemeenten.
- Verhoogde uitvoeringsefficiëntie op verwerkingskosten door schaalgroottevoordelen.

Uitwisselen van (ambtelijke) functionarissen met kennis en expertise.

Gebaseerd op: o.a. Apeldoorn, De Wolden, Hoogeveen (aan de orde bij diverse gemeenten)

Ad-hoc informele samenwerking waar ambtelijke expertise vanuit een buurgemeente of expertise vanuit een intergemeentelijke afvalbeheerorganisatie wordt betrokken bij de totstandkoming van een nieuw afvalbeleidsplan. Om zodoende de extra benodigde kennis en expertise te hebben bij het vormgeven van nieuw beleid en beleidsimpulsen. Daarnaast kan het voor gemeenten in de regio eventueel wenselijk zijn om het beleid te stroomlijnen c.q. het niet onderling laten conflicteren van het afvalbeheerbeleid tussen buurgemeenten onderling.

Resultaat samenwerking

- Verhoogde beleidseffectiviteit door het beschikken over aanvullende kennis, expertise, vaardigheden en hulpmiddelen. De gemeente heeft, zonder de beschikking over beleids capaciteit binnen de eigen organisatie, de benodigde expertise in huis gehaald voor het opstellen van een nieuw afvalbeleidsplan.

Benchmark Huishoudelijk Afval

Praktijkvoorbeeld: deelnemende gemeenten aan benchmark (via RWS/NVRD)

De Benchmark Huishoudelijk Afval is een initiatief van Rijkswaterstaat en de NVRD voor gemeenten en overheid gedomineerde afvalbeheerorganisaties. De benchmark is gericht op beleid, resultaat, kosten en aanpak van het huishoudelijk afvalbeheer.

Resultaat samenwerking

- Verscherpt inzicht in de afvalbeheerprestaties, bepalende factoren en best practices doordat de benchmark inzicht geeft in de beleidseffectiviteit en uitvoeringsefficiëntie van de organisatie van het huishoudelijk afvalbeheer van gemeenten. De benchmark richt zich door de onderlinge vergelijking van de resultaten per gemeente daarnaast op het delen en leren van elkaars ervaring(en) door elkaar te prikkelen met best practices en innovaties en het gezamenlijk zoeken naar verklaringen voor behaalde resultaten.



4 NIVEAU 2: KENNIS ONTWIKKELEN

4.1 BESCHRIJVING

Op het tweede niveau van beleidssamenwerking wordt gezamenlijk onderzoek verricht en/of ondersteuning geboden bij het verder ontwikkelen van het (eigen) gemeentelijke beleid. De intergemeentelijke samenwerking op dit niveau is, in vergelijking met het eerste niveau van beleidssamenwerking, minder ad-hoc en minder informeel.

ORGANISATIEVORM

Vaak wordt gezamenlijk onderzoek geïnitieerd vanuit een al bestaand samenwerkingsverband. Een dergelijke (geformaliseerde) samenwerking biedt een platform van waaruit kennis gedeeld kan worden en gezamenlijk onderzoek/ondersteuning ten behoeve van (eigen) gemeentelijk beleid plaats kan vinden. Het oorspronkelijke samenwerkingsdoel, de frequentie van (reguliere) bijeenkomsten voor bestuurders of ambtelijke functionarissen, en de mate waarin de betreffende gemeenten qua karakteristieken, geografie, ontwikkelfase, et cetera, een vergelijkbare informatie- of kennisbehoefte hebben, beïnvloeden de kansen van samenwerking.

"Het platform voor gemeenten is gestructureerd, dit 'dwingt' om actief met het werkveld bezig te zijn. Het maakt het ook gemakkelijker om eventuele vragen/suggesties met andere te bespreken. Ook kunnen gedeelde vraagstukken of problemen gezamenlijk worden opgepakt. Bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van het aan huis inzamelen van plastics."



Gezamenlijk kennis ontwikkelen

4.2 PRAKTIJKVOORBEELDEN

- Onderzoek naar oplossingen voor specifieke en gedeelde probleemsituaties bij afvalbeheer. Zoals afval- en grondstofscheiding bij hoogbouw, het scheiden van 'nat keukenafval' (groente en fruitafval) uit het restafval, et cetera.
- Gezamenlijk uitvoeren van sorteeranalyses volgens een uniform protocol voor vergelijkbaarheid.
- Gecoördineerd uitvoeren en delen van de uitkomsten van pilotonderzoek in een of enkele van de deelnemende gemeenten.
- Gezamenlijk en op uniforme wijze monitoren van afvalbeheerprestaties en perspectieven.



Gezamenlijk onderzoek naar oplossingen voor gedeelde probleemsituaties.

Praktijkvoorbeeld

In het kader van het VANG-programma zijn de vier grote steden Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam (G4) samen met Almere, Schiedam, Avalex, HVC, Rijkswaterstaat, ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging Afvalbedrijven en de NVRD op zoek naar mogelijkheden om afvalscheiding in hoogbouw een extra impuls te geven. Onder begeleiding van een denktank met (wetenschappelijke) experts op het gebied van gedrag wordt gezocht naar interventies en pilots die kunnen bijdragen aan het behalen van de hogere afvalscheidingsdoelen.

Met het project wordt gestreefd naar een betere afvalscheiding in appartementen en flats. Voor bewoners van flats is afval scheiden door ruimtegebrek vaak lastiger dan voor bewoners van rijtjeshuizen. Uit het project moet naar voren komen welke manier van afvalscheiding het beste werkt voor flats. Hiervoor worden diverse onderzoeken en proeven uitgevoerd.

Resultaat samenwerking

- Verhoogde beleidseffectiviteit door het delen van kennis, het uitwisselen van ervaringen, maar vooral door het gezamenlijk nieuwe kennis en ervaring op doen omtrent onderwerpen die eigenstandig niet goed of niet rendabel opgepakt kunnen worden.

"We weten als gemeenten – mede op basis van de ervaringen elders – wat 'de beste aanpak' is voor onze gemeente. Er is echter sprake van een verzadigingspunt: er blijven 'restproblemen' over, die een individuele gemeente niet zelf kan oplossen. Dit vergt een bredere/sectorale aanpak en mogelijke ondersteuning door Rijk, VNG en NVRD."

Gezamenlijk onderzoek/-ondersteuning vanuit samenwerkingsverband.

Gebaseerd op: o.a. HVC, Area Reiniging en gemeenten Drenthe (werkgroep Markerein), ROVA, AVU

Diverse samenwerkingsverbanden van gemeenten (voor afvalinzameling en soms verwerking) richt zich – naast uitvoeringsefficiëntie – op beleidseffectiviteit. Hiertoe heeft de samenwerking een platform gecreëerd waar gezamenlijk onderzoek wordt uitgevoerd en ondersteuning wordt geboden aan gemeenten bij het vormgeven van (eigen) beleid.

Gezamenlijk activiteiten betreffen onder andere: het uitvoeren van pilots met betrekking tot nieuwe inzamelstructuren voor specifieke grondstofstromen en/of specifieke kenmerken van het verzorgingsgebied en het gezamenlijk onderzoeken van het effect van nieuwe ontwikkelingen/innovaties en/of (veranderende) wet- en regelgeving op het gemeentelijk afvalbeheer. In een groot aantal gevallen worden werkgroepen geformeerd, waarin beantwoording van specifieke vraagstukken of nadere uitwerking plaatsvindt.

Resultaat samenwerking

- Kritische spiegel door de jaarlijks onderling vergelijkbare rapportage afvalbeheerprestaties.
- Verhoogde beleidseffectiviteit door het delen van kennis, het uitwisselen van ervaringen, het beschikken over aanvullende vaardigheden en hulpmiddelen, en het hebben en zijn van een sparringpartner: het gezamenlijk signaleren van ontwikkelingen in de markt en veranderingen in wet- en regelgeving en het interpreteren van gevolgen hiervan voor gemeenten.
- Verhoogde uitvoeringsefficiëntie door gezamenlijk inkoop en het gemeenschappelijk aanbesteden van de verwerking van restafval en een aantal grondstoffen.



Afvalmonitor als aanjager voor verdere samenwerking

Gebaseerd op: SAVER, Avalex, gemeenten Drenthe (werkgroep Markerein).

Jaarlijks stellen diverse groepen gemeenten samen een (onderling vergelijkbaar) rapport met afvalbeheerprestaties op. De aanwezige samenwerking initieert of faciliteert de gemeenten hierbij vaak. Het betreft een diverse groep gemeenten, waarbij het gemeentelijk afvalbeheer op verschillende wijzen is georganiseerd.

Voorbeeld Markerein: De beleidsambtenaren waren bij aanvang kritisch en afwachtend, maar zagen ook mogelijkheden. Vanuit dat perspectief is elke zes weken een bijeenkomst georganiseerd, die altijd in het teken stond van een concrete vraag of actuele ontwikkelingen op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer, waar elke gemeente mee te maken had. Dat gemeenschappelijk belang verbindt.

De samenwerking is begonnen met het opstellen van een protocol voor het uitvoeren van sorteeranalyses in de betrokken gemeenten om de onderlinge vergelijkbaarheid te verbeteren. Ook wordt elk jaar een rapportage opgesteld waarin het afvalbeheer van elke gemeenten is beschreven en hoe de afvalbeheerprestaties zich hebben ontwikkeld. Dit heeft – ook bij de portefeuillehouders – in veel energie en ambitie geresulteerd. Het ambtelijke platform heeft inmiddels groot draagvlak; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het ambtelijk platform heeft een onafhankelijk voorzitter en is (formeel) verbonden aan het portefeuillehouderplatform c.q. de provinciale afdeling van de VNG.

Door afstemming op beleidsniveau ontstaan ook meer mogelijkheden om samen te werken bij de uitvoering. Bijna alle afval- en grondstofstromen worden inmiddels via het gezamenlijk platform aanbesteed.



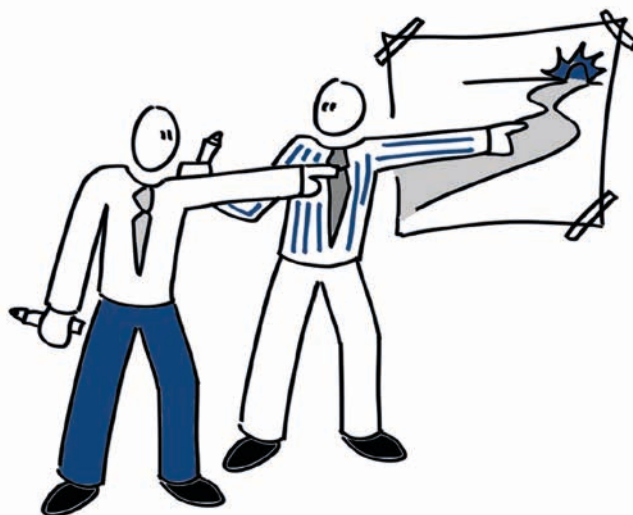
5 NIVEAU 3: (REGIONALE) VISIE AFVALBEHEER

5.1 BESCHRIJVING

Op dit niveau van samenwerking worden een gezamenlijke visie en/of een regionaal beleidskader ontwikkeld.

Centraal staat een enthousiasmerende maar ook uitdagende ‘gezamenlijke stip op de horizon’. Nog geen concrete uitwerking of invulling, maar perspectieven. Het biedt elke gemeente nog de ruimte om eigen keuzes te maken, de *couleur locale* is hierbij van groot belang.

Het resultaat is een gezamenlijk doel en een gedeeld urgentiebesef die de basis vormen voor verdere samenwerking. Dit zorgt ervoor dat het gemeentelijk afvalbeheerbeleid stevig op de politiek-bestuurlijk agenda in de gemeenten komt te staan. De samenwerking kan zich daarna verder ontwikkelen van visievorming naar beleidsontwikkeling ten dienste van individuele gemeenten.



Samenwerken bij ontwikkelen visie

ORGANISATIEVORM

Het initiatief voor een gezamenlijk beleidskader ontstaat vaak via bestaande (gestructureerde bestuurlijke en/of ambtelijke) samenwerkingsverbanden: o.a. voor (het doen) verwerken van afval en grondstoffen, regionaal platform voor gemeente overstijgende onderwerpen (duurzaamheid, energie, milieuhandhaving, et cetera) of intergemeentelijke inzamelorganisaties.

In de praktijk zien we dat beleidsafstemming via intergemeentelijke inzamelorganisaties vlot tot stand kan komen. Zij kunnen de samenwerking tussen gemeenten op verschillende wijze ondersteunen en faciliteren. Zij beschikken vaak – door hun ervaring en specialisatie op dit werkveld – over kennis, ervaring en capaciteit om de betreffende gemeente te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van afvalbeheerbeleid.

Elke gemeente bepaalt zelf het tempo en maakt eigenstandig keuzes met betrekking tot de invulling van het afvalbeheer. Het overheidsgedomineerd bedrijf zoekt daarbij een balans tussen maatwerk per gemeente en afstemming van beleid en uitvoeringsaspecten met het oog op de uitvoeringsefficiëntie.

5.2 PRAKTIJKVOORBEELDEN

- Een gezamenlijke regionale visie met concrete ambities (stip op de horizon).
- Een gezamenlijk beleidskader in de vorm van een menukaart: keuzemogelijkheden voor o.a. de inrichting van de inzamelstructuur bij laagbouw, hoogbouw en centrumgebieden, keuzes rond het tariefbeleid (tariefdifferentiatie).



Ontwikkelen regionale visie: een bestuurlijke basis voor regionaal beleid.

Gebaseerd op: o.a. regio Twente (10 gemeenten)

Het intergemeentelijk samenwerkingsverband werkt regionaal samen op diverse terreinen zoals (regionale) economie, innovatie en duurzaamheid. Een regionaal bestuurlijk platform (van vakwethouders en beleidsadviseurs) is hierdoor al georganiseerd. Op het gebied van (huishoudelijk) afvalbeheer is een regionale visie ontwikkeld, waarbij vooral kansen en mogelijkheden zijn geschetst. Centraal staat een enthousiasmerende maar ook uitdagende 'gezamenlijke stip op de horizon'. Nog geen concrete uitwerking of invulling, maar perspectieven. Deze gezamenlijke visie is bestuurlijk verankerd, maar niet vastgesteld door gemeenteraden.

Resultaat samenwerking:

- Gezamenlijk doel en gedeeld urgentiebesef: De enthousiasmerende visie heeft er voor gezorgd dat het gemeentelijk afvalbeheerbeleid stevig op de politiek-bestuurlijke agenda in de gemeenten is komen te staan. De wens en noodzaak om het gemeentelijk afvalbeheer op een hoger plan te tillen, is ook aanleiding geweest om dit als gemeenten gezamenlijk op te pakken. De samenwerking ontwikkelt zich nu naar beleidsontwikkeling ten dienste van individuele gemeenten.

"Het regionaal beleidskader hield rekening met de mogelijkheid voor maatwerk per gemeente. Dit maatwerk leidde in de praktijk niet tot versnippering. Het door een gemeente gewenste maatwerk was vaak gekoppeld aan de ruimtelijke inpasbaarheid van bepaalde inzamelvoorzieningen, en dit bleek in meerdere gemeenten aan de orde. Voor vergelijkbare ruimtelijke vraagstukken bleek 'eenduidig maatwerk' vaak de oplossing."

Regionaal beleidskader, gefaseerd geïmplementeerd.

Gebaseerd op: o.a. Avalex, Rd4, Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, RMN

Met de samenwerking is een regionaal afvalbeleidsplan opgesteld. Daarbij zijn de deelnemende gemeenten – en hun ruimtelijk en sociale kenmerken – als één gebied benaderd. Naast een concrete en haalbare gezamenlijke ambitie zijn in dit plan ook keuzes gemaakt over de inrichting van bijvoorbeeld de inzamelstructuur bij laagbouw, hoogbouw, winkelcentra en in het buitengebied. Onderdeel van het beleid is tevens de invoering van gedifferentieerde tarieven (op basis van het volume-frequentie model). Dit regionaal beleidskader heeft in elk van de deelnemende gemeenten als basis gediend voor de discussies over het gemeentelijk afvalbeheer in de eigen gemeente. Elke gemeente heeft daarbij haar eigen tempo gevolgd.

Resultaat samenwerking:

- Onderling afgestemd gemeentelijk afvalbeheerbeleid: In een periode van 10 jaar is in de deelnemende gemeenten een gelijkloend afvalbeheerbeleid ingevoerd, waarbij door de uniforme inrichting ook een efficiënte uitvoering mogelijk is. De inwoners in de betreffende gemeenten in deze regio ervaren een grote mate van consistentie.
- Voortvarende bestuurlijke besluitvorming: De besluitvorming (college en raad) over het vaststellen en implementeren van het voorgestelde afvalbeleid, verliep – naarmate meer gemeenten dezelfde beleidskeuzes maakten – steeds voortvarender. De ervaringen van de 'front runners' konden worden meegenomen, zodat onduidelijkheden (die vaak aanleiding zijn voor weerstand) konden worden opgelost.

"De ervaringen van de koplopers, hebben de andere gemeenten geholpen bij het maken van hun keuzes. Men zag dat de voorgestelde beleidskeuzes uitvoerbaar zijn én dat de afvalbeheerprestaties telkens weer verbeterden. Vooral de vermeden kosten voor het verbranden van restafval gaf een stevige (financiële) impuls aan de bestuurlijke wens en ambitie."



6 NIVEAU 4: UITVOEREN (DEEL) AFVALBELEID

6.1 BESCHRIJVING

Een gezamenlijke regionale visie (beleidskader) kan aanleiding zijn om de autonome beleidsuitwerking in de betrokken gemeenten te stroomlijnen en de uitvoering op elkaar af te stemmen. Op dit samenwerkingsniveau richten gemeenten zich op het gezamenlijk uitvoeren van onderdelen van het afvalbeleid; met behoud van de gemeentelijke autonomie. Gemeenten hebben een gezamenlijke ambitie, maar zij zijn nog niet toe aan gezamenlijke beleidskeuzes. De gezamenlijk uitgevoerde activiteiten kunnen een opstap zijn naar verdere samenwerking.

ORGANISATIEVORM

De samenwerking bestaat vaak uit (geografisch) met elkaar verbonden gemeenten. Met name intergemeentelijke inzamelbedrijven groeien door naar kennisorganisaties. Ook op dit niveau kunnen zij samenwerking stimuleren, faciliteren en actief ondersteunen. De focus ligt meer op beleidsadvies en ondersteuning bij het 'verleiden van inwoners tot gewenst afvalaanbiedgedrag' op verschillende onderdelen van de afvalbeheerketen.

De samenwerking zoekt daarbij een balans tussen maatwerk per gemeente en afstemming van beleid en uitvoeringaspecten met het oog op de uitvoeringsefficiëntie.

"Afvalbeheer is een politiek en bestuurlijk gevoelig onderwerp. Daarbij bestaat vaak het beeld dat nog heel veel keuzes moeten worden gemaakt en gevolgen van mogelijke keuzes moeten worden onderzocht. Dit leidt vaak tot complexe discussies, uitgebreide onderzoeken en enquêtes. In mijn optiek wordt vaak het wiel dan opnieuw uitgevonden.

Het is gewenst dat een meer afgebakend beleids- en uitvoeringkader wordt verstrekt, inclusief de daarbij nog te maken keuzes door een gemeente, waarmee dergelijke processen kunnen worden gekanaliseerd. Inmiddels is wel duidelijk welke methoden en instrumenten zich in de praktijk hebben bewezen."



Samenwerken bij uitvoering
afvalbeleid

6.2 PRAKTIJKVOORBEELDEN

- Regionaal en gezamenlijke campagne inwoners, gericht op 'minder restafval, meer grondstoffen'.
- Een regionale inzamelstructuur voor specifieke grondstoffen zoals een regionaal netwerk van milieustraten.
- Een regionale structuur voor het inzamelen, sorteren en demonteren van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Mede door het inzetten van mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt: arbeidsparticipatie, activering en re-integratie.



Gezamenlijk uitvoeren (onderdelen van) regionaal beleid.

Gebaseerd op: o.a. Regio Noord-Veluwe, ROVA, Rd4, Omrin, Circulus-Berkel

Voorbeeld Regio Noord-Veluwe: Een samenwerkingsverband van 6 regiogemeenten, waarin naast afvalbeheer op diverse andere terreinen wordt samengewerkt. Het samenwerkingsverband heeft een platform-, ontwikkel- en uitvoeringsfunctie.

Op het gebied van huishoudelijk afval worden landelijke en internationale ontwikkelingen gesignaleerd en vertaald naar regionaal niveau; met name juridisch, beleid en innovaties. Ook participeert het samenwerkingsverband in diverse regionale en landelijke overlegfora. Voor de gemeenten functioneert het samenwerkingsverband als sparringpartner, vraagbaak, kennistank, financieel verslaglegger en coördinator van diverse samenwerkingsprojecten.

De belangrijkste werkzaamheden van het samenwerkingsverband zijn:

- Het versterken van het afvalbeleid van de individuele gemeenten door het bevorderen van gezamenlijke beleidsvorming, (operationele) samenwerking en kennisdeling;
- Voeren van het contractmanagement; het begeleiden van (Europese) aanbestedingsprocedures en het beheren van werkings- en verwerkingscontracten en inzamelcontracten;
- Financiële monitoring van contracten, administratieve diensten (afval registratie) en het analyseren van stuurcijfers op de (middel-)lange termijn;
- Zorgen voor eenduidige communicatie naar de inwoners met name gericht op bewustwording met als doel een betere afvalscheiding.

Resultaat samenwerking:

- Efficiënte uitvoering door samenwerking op onderdelen

De gezamenlijke en regionale activiteiten vormen een paraplusysteem waaronder de gemeenten zelf verder invulling geven aan het afvalbeheerbeleid. De gemeenten zijn voor het overige zelf verantwoordelijk, zoals de inrichting en exploitatie van de infrastructuur (inzameling, containers, et cetera). Er is een formele overlegstructuur gecreëerd waarbinnen verdere samenwerking bij het de uitvoering van het afvalbeheerbeleid zich kan ontplooien. Hoe deze (uitvoerings-)samenwerking vorm te geven is nog onderhanden.

“Samenwerking biedt voordelen:

- Het delen van kennis en ervaring;
- Het gezamenlijk uitvoeren van kwantiteit- en kwaliteitsonderzoeken en pilots;
- Inkoopvoordelen;
- Meer eenduidigheid c.q. duidelijkheid voor de burger;
- Kostenvoordelen verwerking door schaalgrootte;
- Minder grote investering in beleid (-formatie).

Nadeel van regionale samenwerking is de snelheid van besluitvorming; iedere partij moet worden gehoord, veel verschillende invalshoeken, meningen. Hierdoor is een goede voorbereiding van besluitvorming van essentieel belang.”



Gezamenlijke communicatie: een duidelijke boodschap richting inwoners in de regio.

Gebaseerd op o.a. regio Twente, Saver, Cyclus

Ondersteund door het aanwezige samenwerkingsverband en gebaseerd op een visie hebben gemeenten een gezamenlijke (regionale) communicatiecampagne gestart, gericht op bewustwording bij inwoners en de algemene boodschap dat minder restafval en het beter scheiden van grondstoffen gewenst is.

Deze campagne wordt gecoördineerd door het samenwerkingsverband. Hiermee leggen de gemeenten een algemene en zichtbare basis voor het – nog verder uit te werken – afvalbeheerbeleid, die door het nog algemene karakter naadloos aansluit op het nog uit te werken gemeentelijk afvalbeheerbeleid.

Resultaat samenwerking:

- Efficiënte uitvoering door samenwerking op onderdelen

De gezamenlijke en regionale activiteiten – die worden uitgevoerd door de gezamenlijke overheid gedomineerde uitvoeringsorganisatie – vormen een paraplu waaronder de gemeenten zelf invulling geven aan het afvalbeheerbeleid. De gemeenten bepalen autonoom over de dienstverlening aan inwoners en de inrichting de (inzamel)infrastructuur. De uitvoeringsorganisatie kan daarbij adviseren over de mogelijkheden en voordelen van meer onderling afgestemde (inzamel) logistiek en dienstverlening aan inwoners. Er zijn een formele overlegstructuur en uitvoeringsorganisatie gecreëerd, waarbinnen verdere samenwerking bij het de uitvoering van het afvalbeheerbeleid kan worden geëffectueerd.

Gezamenlijke aanbesteding sorteren en vermarkten van kunststof verpakkingsmateriaal.

Gebaseerd op: o.a. Midwaste en HVC, Area Reiniging, AVU, Circulus-Berkel, GAD en ROVA

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het sorteren en vermarkten van kunststof verpakkingsmateriaal. Hiervoor was nog geen bestaande markt. Een aantal organisaties, waaronder intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, heeft daarom het afgelopen jaar samenwerking gezocht bij de aanbesteding voor het sorteren en vermarkten van kunststof verpakkingsmateriaal om zodoende de massa te kunnen realiseren, benodigd voor een gunstig contract.

Door de gemeenschappelijke aanbesteding van het sorteren en vermarkten van kunststof verpakkingsmateriaal werd, naast het financieel voordeel, ook de marktwerking optimaal gestimuleerd. Inschrijvende partijen zijn namelijk uitgedaagd om tot hogere recyclingresultaten te komen. Alle inschrijvers lieten zien dat door innovatie en procesverbetering een hoger recyclingpercentage kan worden bereikt. Daarnaast zullen gemeenten hun inzamelsystemen (verder) optimaliseren om zodoende meer kunststof verpakkingsmateriaal gescheiden in te zamelen.

Uit dit praktijkvoorbeeld blijkt dat gemeenten en overheidsbedrijven elkaar goed kunnen vinden wanneer samenwerking een duidelijke (financiële) meerwaarde heeft.



7 NIVEAU 5: REGIONAAL AFVALBELEID

7.1 BESCHRIJVING

Het op regioniveau ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van (regionaal) beleid is de meeste intensieve vorm van beleidssamenwerking.

Bij deze intensieve samenwerkingsvorm hebben gemeenten de beleidsontwikkeling, beleidsvaststelling en de uitvoering van het gemeentelijk afvalbeheerbeleid geregionaliseerd. Dit betekent dat een eenduidig beleid wordt gevoerd.

Deze vorm van samenwerking komt in Nederland niet vaak voor. In tegenstelling tot onze buurlanden Duitsland en België. Daar is het beleid rond huishoudelijk afval en uitvoering ervan op regionale schaal belegd.

ORGANISATIEVORM

In Nederland betreft het enkele gemeenschappelijke regelingen, waaraan ca. 7 tot 10 gemeenten deelnemen. Gemeenten hebben geen eigen afvalstoffenbeleidsplan, het afvalbeheerbeleid wordt regionaal bepaald en vastgesteld. Daarbij is overigens wel altijd sprake van maatwerk, waarbij met name wordt ingespeeld op de (per gemeente of wijk verschillende) ruimtelijke inpasbaarheid van het inzamelsysteem.

Hoewel de formele bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het (regionaal en gemeentelijk) afvalbeheerbeleid bij de gemeenschappelijke regeling kan worden belegd, moet in de praktijk veelvuldig worden afgestemd en overlegd met colleges en raden van de betreffende gemeenten. Dit is van belang om het draagvlak voor de (regionale) samenwerking en daarbij te maken beleidskeuzes te waarborgen en zo mogelijk te vergroten. Bestuurlijke hulpstructuren (bijvoorbeeld een platform voor de gezamenlijke portefeuillehouders en/of raadsfracties) blijken in de praktijk gewenst.



7.2 PRAKTIJKVOORBEELDEN

- Het regionaal bestuur stelt het regionaal (eenduidig) afvalbeheerbeleid en uitvoeringsplan vast.
- Het regionaal afvalbeheerbeleid (inzamelstructuur, tariefbeleid, communicatie, et cetera) wordt door een gezamenlijke organisatie in elk van de gemeenten uitgerold. Er is sprake van een uniforme aanpak die zich kenmerkt door maatwerk (ten aanzien van inzamelvoorzieningen en de ruimtelijke inpasbaarheid) per gebiedstype (laagbouw, hoogbouw, centrum, buitengebied).



Gezamenlijk uitvoeren regionaal beleid (gemeenschappelijke regeling).

Gebaseerd op: GAD en Avri

De deelnemende gemeenten hebben het afvalbeheerbeleid ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Gemeenten hebben geen eigen afvalstoffenbeleidsplan, het afvalbeheerbeleid wordt regionaal bepaald en vastgesteld.

De samenwerking is intensief. De gemeenten hebben het afvalbeheer vrijwel volledig buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst. Op alle onderdelen van de afvalketen wordt er binnen het samenwerkingsverband samengewerkt.

Resultaat samenwerking:

- Efficiënte uitvoering door samenwerking op onderdelen

De gezamenlijke organisatie beschikt vanwege de schaalgrootte over voldoende financieel draagvlak voor expertise en deskundigheid voor het voorbereiden, uitwerken en implementeren van het afvalbeheerbeleid.

De regio en daarin gelegen gemeenten worden als één samenhangend gebied benaderd bij het ontwikkelen en inrichten van de service- en inzamelstructuur, het acceptatiebeleid, de communicatie, et cetera. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de verschillende, met name ruimtelijke, kenmerken. Het afvalbeheerbeleid biedt maatwerk voor de onderscheiden gebiedstypen in de regio. Het afvalbeheerbeleid kan – door de schaalgrootte – efficiënt worden ontwikkeld en uitgevoerd. Zowel in de technische keten als ook de flankerende beleidsinstrumenten.

"In de praktijk wordt er eigenlijk nooit gestemd over het regionaal afvalbeleidsplan. Het beleid komt in nauwe samenwerking met de gemeenten tot stand. Over het algemeen is er vooraf al consensus bereikt over het beleid en de uitvoering ervan."



8 ROUTEKAART VOOR SAMENWERKING

8.1 HOE KUNNEN WIJ INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKEN?

Uit het onderzoek blijkt dat intergemeentelijke samenwerking op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer(beleid) in veel verschillende verschijningsvormen en met een scala aan onderwerpen kan plaatsvinden. Duidelijk is ook dat samenwerking kan bijdragen aan het bewerkstelligen van de ambitieuze en maatschappelijk gewenste circulaire economie. Op het gebied van huishoudelijk afval vertaalt dit zich naar 'het stimuleren en verleiden van de inwoners tot vermindering van de hoeveelheid restafval, en betere scheiding van herbruikbare grondstoffen'.

Intergemeentelijke samenwerking is maatwerk en moet aansluiten op de specifieke behoefte van de gemeente(n) en mogelijkheden in de regio. Maar intergemeentelijke samenwerking op het gebied van afvalbeheerbeleid kenmerkt zich ook – terugkijkend, nadat deze uiteindelijk vorm en inhoud heeft gekregen – door overeenkomsten en gelijkenissen. In de praktijk wordt nog te vaak het wiel opnieuw uitgevonden.

Daarom kan de volgende 'generieke routekaart' behulpzaam zijn bij het overwegen, verkennen, vormgeven en benutten van samenwerkingsmogelijkheden.

VOORAF: WEET WAAR U ALS GEMEENTE STAAT, WAT U WILT BEREIKEN EN HOE DIT TE REALISEREN

Zoals gezegd is samenwerking geen doel op zich, maar een middel voor betere afvalbeheerprestaties. Een belangrijke aanjager voor intergemeentelijke samenwerking is het voorhouden (of voorgelouden krijgen) van een kritische, confronterende en uitdagende spiegel: "Waar staat de gemeente bij het realiseren van de VANG-doelstellingen?". Gemeenten worden uitgedaagd om niet achter te blijven óf om het beter te doen. De brede(re) aandacht voor duurzaamheid en grondstoffenscheiding en het gegeven dat betere afvalbeheerprestaties vaak ook leiden tot lagere kosten van het afvalbeheer, dragen bij aan dit effect.

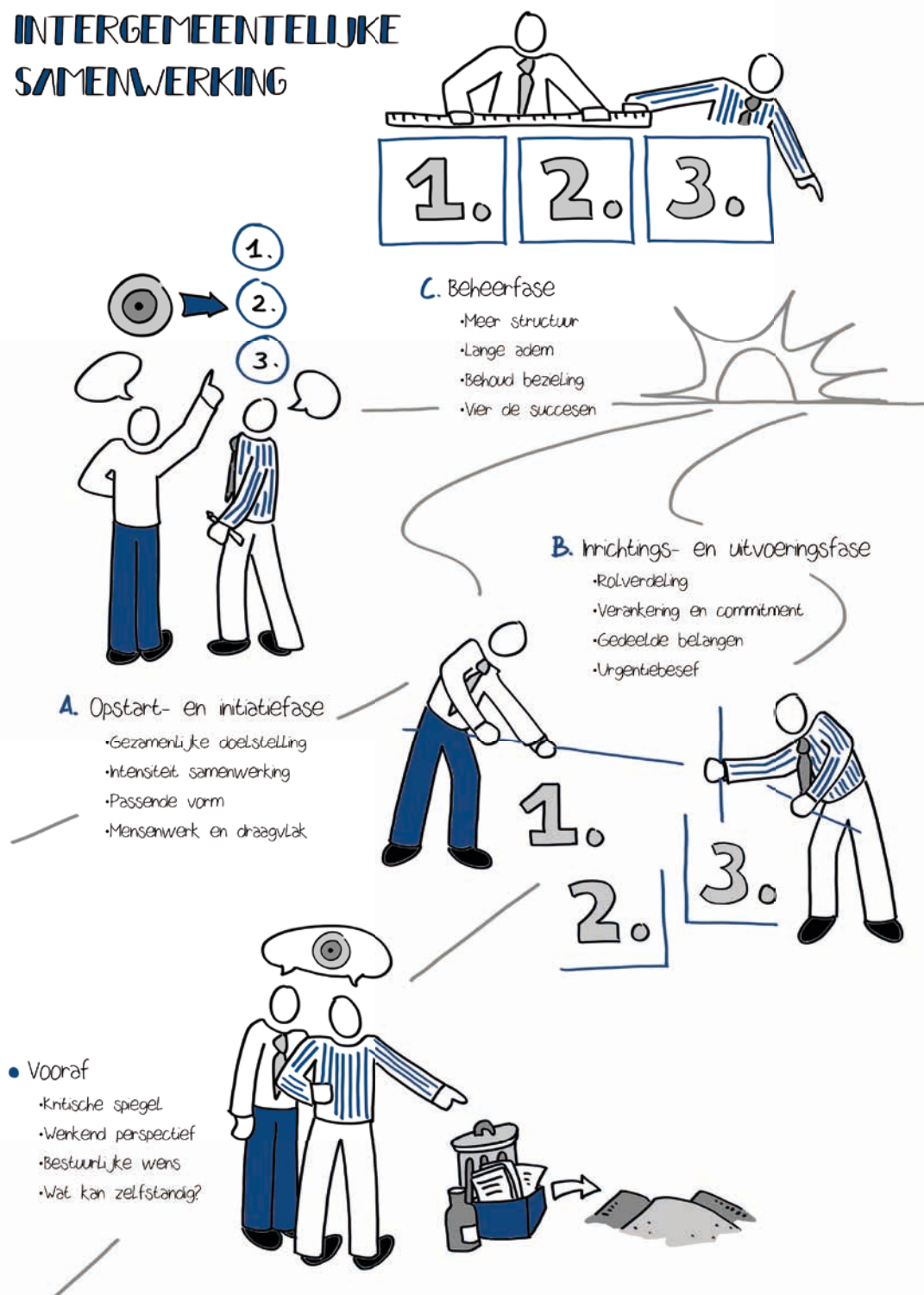
EEN KRITISCHE SPIEGEL

Stel vast hoe uw gemeente presteert op het gebied van afvalbeheer. Worden de VANG ambities gehaald? Wat zijn de prestaties van vergelijkbare gemeenten?





ROUTEKAART VOOR INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING





1. Wenkend perspectief

Wat is het wenkend perspectief voor uw gemeente: hoeveel in principe herbruikbare grondstoffen bevinden zich nog in het restafval? Wat is het financieel perspectief? Welke kosten zijn gemoeid met het (vaak duur) verbranden van het restafval, en welke 'financieringsruimte' ontstaat als de hoeveelheid restafval (fors) wordt verminderd?

2. Bestuurlijke wens, wil of noodzaak.

Wat wil uw gemeente bereiken?

Is sprake van een voldoende breed gedragen bestuurlijke wil en ambitie om het afvalbeheerbeleid en de daarmee behaalde prestaties een impuls te geven?

Een kritische spiegel kan helpen. Wat vinden uw inwoners; doet het gemeentebestuur genoeg om een duurzame samenleving te bewerkstelligen?

3. Wat kan de gemeente zelfstandig?

Is uw gemeente in staat – met kennis, ervaring en financiële middelen – om dit wenkend perspectief zelfstandig te bereiken? Welke pogingen en initiatieven zijn in of door uw gemeente ondernomen, en heeft dit geleid tot het gewenste resultaat? Zo niet, wat zijn dan uw mogelijkheden om dit wel te bewerkstelligen?

Deel uw vragen en ervaringen met andere gemeenten of partijen, zoals afval- en reinigingsbedrijven in uw regio. Benut de mogelijkheden van bestaande samenwerkingsverbanden. Agendeer het onderwerp.

A. OPSTART- EN INITIATIEFFASE

In de beginfase kennen partijen elkaar (op het samenwerkingsonderwerp) nog maar net. Partijen hebben voor elkaar gekozen, zijn optimistisch en doen hun best: de samenwerking moet lukken. Men besteedt er veel aandacht aan, om elkaar te leren kennen, men luistert goed naar elkaar, men laat zich van zijn beste kanten zien, is beleefd en voorzichtig en vindt zelfs dingen die 'anders' zijn, interessant en charmant.

In deze fase zijn vooral openheid, vertrouwen en transparante communicatie van belang. Naarmate meer resultaten worden gehaald, kan de samenwerking worden bekrachtigd.



4. Gezamenlijke doelstellingen en prioriteiten

Bespreek de mogelijkheden voor samenwerking. Waaraan heeft uw gemeente behoefte, en waaraan de anderen? Welke onderwerpen kunnen worden opgepakt en welke voorlopig nog worden geparkeerd?

Misschien is het gewenst en haalbaar om gezamenlijke ambities, kansen en mogelijkheden te verkennen of concrete activiteiten op te pakken? Bijvoorbeeld een vergelijkende analyse van het afvalbeheerbeleid in de huidige situatie. Kan 'laaghangend fruit' worden geplukt?

5. Intensiteit van samenwerking

Bespreek en bepaal de gewenste intensiteit van samenwerking. Voor gemeenten die grotendeels zelfstandig invulling en uitvoering kunnen geven aan effectief afvalbeheerbeleid, kan samenwerking zich bijvoorbeeld toespitsen op specifieke vraagstukken, zoals effectieve oplossingen voor grondstofscheiding in de hoogbouw.



Voor gemeenten die daar niet zelfstandig toe in staat zijn of de verbetering van afvalbeheerprestaties willen versnellen, kan meer intensieve samenwerking op een breed scala van afvalbeheeraspecten gewenst en wellicht noodzakelijk zijn.

6. Een passende samenwerkingsvorm

Kies een passende samenwerkingsvorm: informeel, enigszins gestructureerd of sterk gestructureerd. Daarbij kan gewerkt worden in fases.

Zoals een laagdrempelige start, waarbij kennis en ervaring worden gedeeld. De samenwerking kan informeel. Het is vaak gemakkelijk om ambtelijke of bestuurlijk betrokkenen aan tafel te krijgen. Kenmerkend is het vrijwillige karakter, wat met het oog op continuïteit een nadeel kan zijn. Vooral als de samenwerking een ad-hoc karakter houdt.

7. Samenwerken is mensenwerk

Leer elkaar kennen, luister goed naar elkaar en creëer prettige sfeer voor samenwerking. Stel duidelijk – met elkaar – vast waarop de samenwerking betrekking heeft en de autonomie van de gemeente zelf.

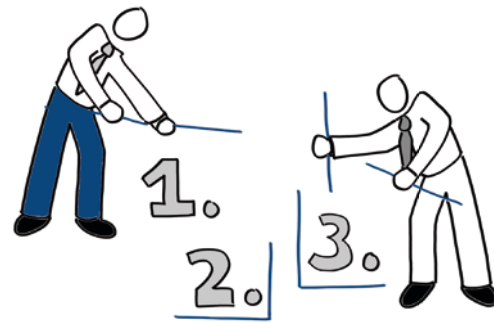
8. Draagvlak

Werk voortdurend aan het (ook bestuurlijk) draagvlak voor de samenwerking. Informeer de betrokkenen (wethouder, college, raad) regelmatig. Verwijs naar de (gemeentelijke) ambities en de ervaringen met de samenwerking. Benoem de behaalde successen, en wijs op successen elders.

B. INRICHTINGS- EN UITVOERINGSFASE

In de inrichtings- en uitvoeringsfase wordt meer aandacht gegeven aan de wensen, eisen en randvoorwaarden. Partijen merken in deze fase dat ook keuzes moeten worden gemaakt, waarbij ook de ander moet worden betrokken. In deze fase worden veelal ook 'fouten' gemaakt of andere belemmeringen ervaren.

De uitdaging voor partijen is om valkuilen te omzeilen of (vaak) te overwinnen: zoals (deels) conflicterende of onduidelijke doelen, onbegrip, tijdsgebrek en een onbalans in de inbreng van partijen. Van belang zijn: gedeeld belang en urgentiebesef waardoor partijen blijven volharden in de samenwerking, duidelijkheid over de rolverdeling en verantwoordelijkheden, en duidelijkheid over de positie van samenwerking versus de gemeente (en haar beleidsautonomie).



9. Duidelijke rolverdeling en zakelijke afspraken

Op enig moment moet samenwerking ook voldoende zakelijk worden geregeld. Er zijn (naarmate samenwerking formeler en intensiever wordt) duidelijke werkprocessen met daarin een taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheidsverdeling gewenst. Zakelijke afspraken over kosten, resultaten, invloed en dergelijke komen op enig moment aan de orde.

10. Verankering van de samenwerking en het commitment

De samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats vanuit (of wordt aangesloten op) een bestaande vorm of structuur van samenwerking. Bijvoorbeeld, voor verwerken/aanbesteding, overheidsgedomineerd inzamel/reinigingsbedrijf of een regionale samenwerking op het gebied van duurzaamheid, energie, economie, et cetera.

Er is een duidelijke structuur, vaak ook met een juridische grondslag. Het is raadzaam om vast te leggen op basis van welke afspraken wordt samengewerkt.



11. Gedeeld belang en urgentiebesef

In deze fase zijn de belangrijkste succesfactoren: gedeeld belang en urgentiebesef waardoor partijen blijven volharden in de samenwerking, duidelijkheid over de rolverdeling en verantwoordelijkheden en duidelijkheid over de positie van samenwerking versus de gemeente (en haar beleidsautonomie).

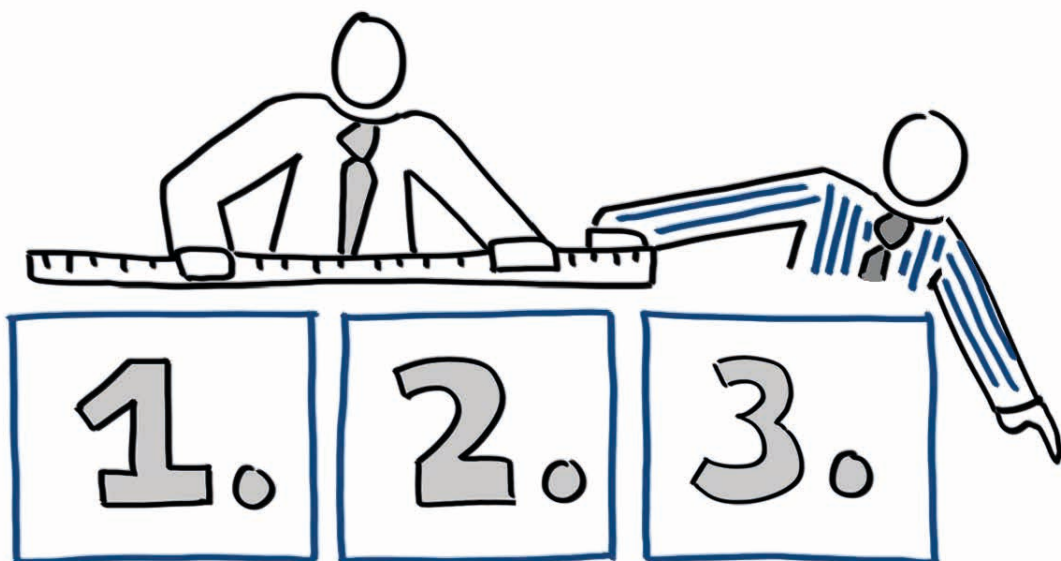
C. BEHEERFASE

In deze fase zijn de nodige hindernissen overwonnen en is de samenwerking goed begonnen. In de beheerfase is het zaak om dit goed te houden en, waar mogelijk, te verbeteren.

Ook kan meer worden gewerkt aan het structureren en evalueren van samenwerking. In deze fase kan samenwerking leiden tot bijsturing (aanpassing samenwerking), uitbreiding (benutten nieuwe kansen) of staken (doelen behaald). De uitdaging blijft om voldoende energie te houden.

12. Meer structuur en planmatig werken

Doelen zijn nu duidelijk. Er moet vooral worden gewerkt aan het (structureel en planmatig) behalen hiervan. Daarbij is uiteraard van belang dat de samenwerking regelmatig wordt geëvalueerd en bijgestuurd en dat successen worden gecommuniceerd en gevierd.





13. Lange adem

In deze fase is samenwerking (soms) ook een kwestie van 'lange adem'. In het afvalbeheerbeleid moeten keuzes worden gemaakt voor de lange termijn en nagekomen. Dit lijkt makkelijker dan het is. Juist in deze fase (waar veel gemeenten nog niet in verkeren) zijn commitment, zakelijke afspraken en communicatie (evaluatie van samenwerking) van belang.

14. Behoud bezieling door de partners te blijven verbinden

In deze fase zijn er ook kenmerkende valkuilen: wegebben van bestuurlijke aandacht, bureaucratisering en gebrek aan evaluatie/bijsturing.

15. Blijf successen vieren

Dit geldt in alle fasen van samenwerking: blijf successen vieren. Hierdoor wordt het belang van samenwerking – als instrument om gemeentelijke afvalbeheerdoelstellingen te realiseren – bekrachtigd en daarmee de samenwerking verder verankerd.



8.2 WAT ZIJN DE SUCCESFACTOREN?

Samenwerking is de moeite waard, maar niet altijd gemakkelijk. Uit brononderzoek en de interviews met bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen zijn de belangrijkste factoren voor succesvolle samenwerking in kaart gebracht.

DE TOP 8 LUIDT:

1. Gedeeld belang en urgentiebesef

In de samenwerking zijn gezamenlijke prioriteiten en doelstellingen gevonden/gesteld. Er moet een balans tussen eigen doelen en doelen van de samenwerking zijn. Lokale beleidsdoelen en prioriteiten moeten hierbij passen c.q. mogen niet conflicteren. Daarnaast is het van belang dat samenwerking bijdraagt aan eigen (gemeentelijke) doelen (het door elke betrokkene ervaren nut van samenwerking.) Gedeeld urgentiebesef stimuleert samenwerking; een duidelijk doel – als resultaat van een actueel probleem – voorkomt dat de samenwerking veel tijd en energie kost.

2. Samenwerking moet aansluiten bij de behoefte van een gemeente

Zowel de samenwerkingsvorm als de intensiteit van samenwerking moet passen. Hierbij speelt de schaalgrootte van een gemeente en de mogelijkheden om zelfstandig effectief en efficiënt afvalbeheerbeleid te ontwikkelen en te implementeren een belangrijke rol.

3. Vertrouwen

Samenwerken is mensenwerk en staat of valt met (onderling) vertrouwen. Werk aan vertrouwen. Onderling vertrouwen wordt gerealiseerd door a) balans in wederzijdse en eigen intenties, b) transparantie, openheid en eerlijkheid en c) elkaars werelden en taal begrijpen.

De kwaliteit van persoonlijke relaties tussen deelnemers, welke voor een groot deel worden bepaald door onderling vertrouwen, is van essentieel belang voor het succes van de samenwerking.



4. Openheid, begrip en flexibiliteit

Openheid is een belangrijke factor in succesvolle samenwerking. Onderling begrip tussen partijen een noodzaak voor succesvolle samenwerking. Een andere belangrijke succesfactor van samenwerking is flexibiliteit. Iedere gemeente heeft de tijd en ruimte nodig om gewenste aanpassingen / maatregelen te realiseren. De hiervoor benodigde tijd en ruimte zijn onder andere afhankelijk van het individuele vertrekpunt (voorgeschiedenis) van een gemeente (grootte van het verschil tussen huidig versus nieuw beleid).

5. Duidelijke rolverdeling en zakelijke afspraken

Op enig moment moet samenwerking ook voldoende zakelijk worden geregeld. Er zijn (naarmate samenwerking formeler en intensiever wordt) duidelijke werkprocessen met daarin een taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheidsverdeling gewenst. Zakelijke afspraken over kosten, resultaten, invloed en dergelijke komen op enig moment aan de orde.

6. Transparante communicatie (prestaties en resultaten)

Open en eerlijke communicatie, kritisch en respectvol is de smeerolie van de samenwerking. Ook is het van belang om prestaties en resultaten te communiceren. Hierdoor blijft de meerwaarde van het samenwerkingsverband duidelijk voor stakeholders, waaronder bestuurders. Indien er niet helder over prestaties en resultaten wordt gecommuniceerd is de meerwaarde van het samenwerkingsverband onduidelijk en kan een verlies aan (bestuurlijk) draagvlak ontstaan. Er is ook voldoende tijd nodig om deze te bewerkstelligen (en regelmatige evaluatie). Communiceer prestaties en resultaten niet alleen binnen het samenwerkingsverband, maar ook daarbuiten.

7. Commitment

Bestuurlijk gecommiteerd, uitvoerend gemandateerd. Naarmate samenwerking meer structureel wordt, is een duidelijk (bij voorkeur bestuurlijk) commitment wenselijk. Voor het optimaal functioneren van de samenwerking is ambtelijk of op uitvoeringsniveau een bepaalde mate van zelfstandig kunnen handelen van belang. 'Bestuurlijke verankering zorgt voor meer speelruimte voor ambtenaren.' Daarnaast is samenwerking 'vrij maar niet vrijblijvend'. Een te vrijblijvende participatie draagt niet bij aan versterking van de samenwerking.

8. Beleidsautonomie

Tenslotte is duidelijkheid over gemeentelijke autonomie versus samenwerking van belang. Er is bij gemeenten veelal de neiging tot behoud van beleidsautonomie; daar ligt ook de verantwoordelijkheid. Het gevoel kan ontstaan dat de gemeente al haar aan afvalbeheer gerelateerde taken kwijtraakt wanneer samen wordt gewerkt.

Dit kan worden voorkomen door de rol en taken van de gemeente in de samenwerking en de meerwaarde van samenwerking duidelijk te maken. Gelijktijdig is ook vertrouwen in de regionale voorstellen van de samenwerking (en het respect voor de gemeentelijke autonomie) nodig. Idealiter kan de gemeente vanuit een samenwerking de regie voeren en daarmee zorgen voor een versterking van de lokale autonomie.



BIJLAGE 1. LIJST GESPREKSPARTNERS

DE VOLGENDE PERSONEN ZIJN GEÏNTERVIEWD:

Gemeente Ambtelijk	Amersfoort Mevrouw S. Bakker	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Harderwijk De heer P. Teeninga De heer F. van Tol	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Utrecht De heer K. Geldof Mevrouw A. Teuns
Gemeente Wethouder Ambtelijk	Amstelveen De heer P. Bot Mevrouw M. Philipoom	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Hengelo De heer M. Elferink De heer F. Talsma	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Zandvoort Mevrouw L. Challik-Frijling De heer J. Kappert
Gemeente Wethouder Ambtelijk	Castricum De heer Van Schoonhoven De heer F. Markowski De heer G. Zonneveld	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Hoogezand-Sappermeer Mevrouw O. Gopal De heer Vink	Zeeuwse Reinigingsdienst (ZRD) Ambtelijk De heer F. Bron	
Gemeente Wethouder Ambtelijk	Culemborg De heer J. Reus Mevrouw T. Van Rossum	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Kampen De heer M. Ekker De heer H.J. Bartelink		
Gemeente Wethouder Ambtelijk	Eijsden-Margraten De heer J. Willems De heer T. Weijers	Gemeente Wethouder Ambtelijk	Maastricht De heer A. Willems De heer P. Derksen		
Gemeente Directeur Cure: Ambtelijk	Eindhoven De heer F. van Strijp De heer H. Verhoeven	Gemeente Ambtelijk	Moerdijk Mevrouw C. Goos		
Gemeente Wethouder Ambtelijk	Etten-Leur De heer J. Van Hal De heer J. Verhagen	Gemeente Ambtelijk	Stadskanaal De heer E. Pereira		
Gemeente Wethouder Ambtelijk	Halderberge De heer J. Akkermans De heer M. De Bruin	Gemeente Ambtelijk	Tytsjerksteradiel Mevrouw S. Minnema- Van der Weg		



COLOFON

Opdrachtgever



KONINKLIJKE VERENIGING VOOR
AFVAL- EN REINIGINGSMANAGEMENT

VANG

HUISHOUDELIJK AFVAL

In opdracht van NVRD
mede namens VNG, Rijkswaterstaat
en ministerie I&M in het kader van
het Uitvoeringsprogramma
VANG-Huishoudelijk afval

Begeleidingsgroep NVRD: M. Goorhuis (Maarten),
senior beleidsmedewerker
B. Peeters (Bas), coördinerend
beleidsmedewerker

Opsteller(s):



IPR Normag
Drs. ing. P.M.J. de Bruin (Paul)
A.W.R. Pluckel MSc. (Alexander)
R. Breebaart MSc. (Remco)

Versie:

25 januari 2016

© NVRD 2016

Contact:

IPR Normag
Waarderweg 33 Kantoor b10,
2031 BN Haarlem
Postbus 2016, 2002 CA Haarlem
023 531 91 41
info@iprnormag.nl
www.iprnormag.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder toestemming van IPR Normag worden verveelvoudigd, 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.

Vormgeving:

Zwietart.nl

Tenzij het tegendeel uitdrukkelijk is bepaald, wordt deze toestemming stilzwijgend verleend voor het citeren van gedeelten uit deze uitgave, mits zonder winstoogmerk en met de volgende bronvermelding: IPR Normag, Intergemeentelijke samenwerking bij afvalbeheer-beleid huishoudelijk afval, januari 2016, in opdracht van NVRD, VNG, ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Illustraties:



KONINKLIJKE VERENIGING VOOR
AFVAL- EN REINIGINGSMANAGEMENT

WTC Arnhem
Nieuwe Stationsstraat 10
Postbus 1218, 6801 BE ARNHEM
+31 (0) 88 377 0000
post@nvr.nl
www.nvr.nl