



VANG

HUISHOUDELIJK AFVAL



Gemeentelijk Beleidsplan Afvalstoffen - Grondstoffen



Handreiking voor het opstellen
van een beleidsplan

Inhoud

1. Van Afvalstoffenplan naar beleidsplan Afvalstof-Grondstof	3
2. Aanleiding en context	5
3. Voorbereiding beleidsplan	7
3.1 Reikwijdte	8
3.2 Verkenning ter voorbereiding van het planproces	14
3.3 Reikwijdte en betrekken van actoren	15
4. Hoofdpijnen planproces	21
4.1 Traditioneel planvormingsmodel	22
4.2 Raadsmodel	23
4.3 Participatiemodel	26
4.4 Combinatie van modellen	29
4.5 Afweging en keuze procesmodel	31
5. Inhoudelijke Kaderstelling	32
5.1 Ambities	33
5.2 Afweging ambities	35
6. Invulling en vormgeving van het beleidsplan	36
7. Besluitvorming	38
7.1 Besluitvorming in het college	38
7.2 Inspraak	38
7.3 Vaststelling van het plan	39
8. Implementatie	40

.....

Bijlagen:

Bijlage 1: Achtergronden bij de procesmodellen

Bijlage 2: De Afvaldriehoek

Bijlage 3: Vragen en antwoorden in het planproces

1. Van Afvalstoffenplan naar beleidsplan Afvalstof-Grondstof

Voor u ligt de handreiking voor het opstellen van een gemeentelijk beleidsplan voor Afvalstof-Grondstof. Dat beleidsplan biedt het strategisch en tactisch kader voor de uitvoering en invulling van de verschillende taken in het gemeentelijk afvalbeheer. De rijksoverheid verwacht van gemeenten dat zij vorm en inhoud geven aan de afvalbeheertaak binnen het kader van het programma VANG uit 2014, nu onderdeel van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie. Afvalstof ziet men hierbij als grondstof. De gemeenten dragen bij aan de realisatie van de landelijke VANG-doelstellingen. Deze handreiking maakt onderdeel uit van de ondersteuning die de NVRD aan gemeenten biedt in het kader van het Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk afval (VANG-HHA).

Wat biedt de handreiking?

Deze handreiking spitst zich toe op het proces van het opstellen van een beleidsplan in het kader van VANG-HHA. Wij laten zien:

- welke stappen en keuzes in zo'n traject kunnen worden gemaakt;
- wat de consequenties en de voor- en nadelen van de verschillende handelingsmogelijkheden zijn.

De precieze invulling van een beleidsplan verschilt van gemeente tot gemeente. De verschillen worden onder andere bepaald door: Specifieke omstandigheden (zoals de stedelijke structuur, type bebouwing, veel hoogbouw of niet, omvang en inrichting openbare ruimten); de beleidsgeschiedenis van de gemeente op het vlak van afvalbeheer (bijvoorbeeld Diftar ingevoerd) de lokale politiek-bestuurlijke ambities (bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid en/of financiële lasten voor de burger). Deze handreiking is daarom geen blauwdruk voor het

proces of de inhoud van het plan. Wij reiken onderwerpen aan en laten het aan elke gemeente over om daar op haar eigen wijze mee om te gaan.

De handreiking geeft gemeenten inzicht in:

- keuzemogelijkheden over vorm en inrichting van het plan;
- keuzemogelijkheden in (de stappen binnen) het proces voor ontwikkeling van het plan;
- handelingsmogelijkheden in het besluitvormingsproces;
- context van de keuzes inzake het proces en de dilemma's die zich daarbij voordoen;
- consequenties (voor- en nadelen) van een bepaalde keuze;
- afweging om tot een voor de gemeente geschikte keuze te komen.

Opbouw handreiking

In hoofdstuk 2 gaan we in op de aanleiding en context van deze handreiking. Vanaf hoofdstuk 3 is de handreiking opgebouwd aan de hand van het algemene proces om te komen tot een beleidsplan.



Figuur 1: De onderdelen van het proces rond beleidsontwikkeling

Voor wie is de handreiking bedoeld?

De handreiking is bedoeld voor beleidsmedewerkers van gemeenten die vorm en inhoud moeten geven aan nieuw gemeentelijk afval- en grondstoffenbeleid.

Verantwoording

KplusV heeft deze handreiking opgesteld in opdracht van de NVRD. De NVRD is één van de uitvoerders van het uitvoeringsprogramma VANG-HHA.

Disclaimer

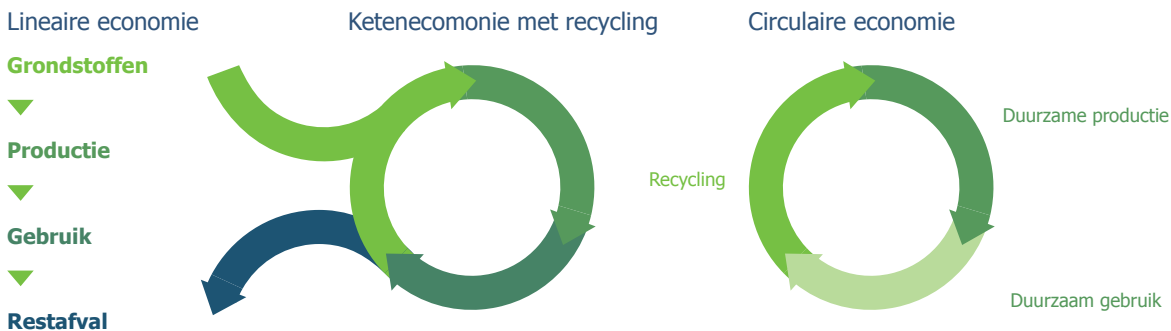
Deze handreiking is samengesteld op basis van actuele wet- en regelgeving en met inbreng van kennis en ervaring van diverse partijen. De handreiking is niet volledig en uitputtend. Zij geeft u handelingsmogelijkheden bij de taken die van gemeenten verwacht worden in het kader van het rijksbeleid VANG. Aan de tekst kunnen geen rechten worden ontleend.

2. Aanleiding en context

In november 2014 hebben het toenmalig ministerie van I&M (Rijkswaterstaat), VNG en NVRD gezamenlijk het Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk afval (VANG-HHA) opgesteld. Het motto van het uitvoeringsprogramma luidt: 'Afval is een keuze; de keuze is aan ons'. Het uitvoeringsprogramma kijkt naar verschillende aspecten van afvalbeheer:

- preventie;
- afvalscheiding en recycling;
- grof- en fijn huishoudelijk afval;
- zowel bronscheiding als nascheiding en
- ketensluiting.

Onderstaande figuur geeft het beleid Van Afvalstof Naar Grondstof in relatie tot het streven naar een circulaire economie weer.



Figuur 2: Van Lineaire economie naar circulaire economie

De ambities van VANG-HHA zijn een afvalscheidingspercentage van 75%, gekoppeld daaraan, een hoeveelheid restafval per inwoner van 100 kg per jaar in 2020. Het programma is intussen onderdeel geworden van het Rijksbrede Programma voor de Circulaire Economie waarin het kabinet nog een nadere ambitie schetst, namelijk geen restafval meer in 2050.

Het programma richt zich rechtstreeks tot gemeenten om hen in actie te krijgen en te helpen. Gemeenten

staan dicht bij de burgers. Zij vormen de eerste overheid die burgers kan motiveren, stimuleren en faciliteren om anders met hun afval om te gaan. Zij informeren burgers over mogelijkheden voor afvalscheiding en spreken burgers zo nodig direct aan. En andersom kunnen burgers die zelf initiatieven nemen, de gemeenten direct aanspreken en vragen om informatie en steun.

Gemeenten kunnen ook regie voeren op samenwerking om ketens te sluiten. Zij kunnen kleinschalige lokale of regionale initiatieven stimuleren. Gemeenten kunnen de verschillende lokale maatschappelijke organisaties en bedrijven met elkaar in contact brengen om gezamenlijk te werken aan het realiseren van beleidsdoelen op het vlak van afvalstof en grondstof.

De ambitieuze VANG-doelstellingen hebben ervoor gezorgd dat gemeenten hun afvalbeleid verder

zijn gaan optimaliseren. Veel gemeenten zijn goed op weg met het behalen van de VANG-doelstellingen: scheidingspercentages gaan omhoog en er zijn enkele tientallen gemeenten die in 2017 uitkwamen op minder dan 100 kg restafval per inwoner.

Gemeenten in de verzorgingsgebieden van ROVA, Dar en Circulus-Berkel en een gemeente als Peel en Maas realiseren een hoeveelheid restafval per inwoner van minder dan 100 kg. De gemeente

Leusden richt zich in haar Grondstoffenplan 2016-2020 op 75 kg restafval per inwoner in 2020 en 25 kg in 2030.

In veel gevallen vergen de doelstellingen meer dan optimalisatie van de bestaande afvalinzamelstructuur en de huidige wijze van afvalinzameling. Er is een systeemverandering nodig in het inzamelen en het scheiden van afvalstromen. Voorbeelden daarvan zijn het overstappen op omgekeerd inzamelen en andere service- en frequentieaanpassingen, de invoering van diftar en het aanvullend toepassen van nascheiding. Dit heeft meestal consequenties voor de burger, daar waar het gaat om zijn/haar gedrag bij het aanbieden van afval en soms ook daar waar het gaat om de kosten van afvalbeheer. De systeemverandering vergt onderbouwing en legitimering om maatschappelijk en politiek draagvlak te verwerven. Daarop moet worden ingegaan tijdens het proces naar een nieuw gemeentelijk beleidsplan voor afval- en grondstoffen beheer.

Systeemverandering vergt acceptatie door de burger

Een noodzakelijke voorwaarde voor effectief afvalbeleid is dat de burger dat beleid accepteert. Daarop moet worden geïnvesteerd. Het is belangrijk dat de burger ziet dat afvalstoffen ook potentiële grondstoffen zijn voor nieuwe producten. De burger moet overtuigd worden van de noodzaak om er aan bij te dragen dat afvalstoffen in de productieketen blijven.

Systeemverandering raakt andere beleidsterreinen

De genoemde systeemverandering betekent een vergaande verandering van het gemeentelijk afvalbeleid. De systeemverandering raakt niet alleen de gemeentelijke afvalinzameling maar ook andere terreinen van gemeentelijk beleid. De inrichting en het beheer van de openbare ruimte moeten bijvoorbeeld meer mogelijkheden bieden voor gescheiden aanbieden van afvalstromen. Maar ook het sociaal en welzijnsbeleid moet erop worden gericht om meer mensen en specifieke

doelgroepen, zoals ouderen en mensen met een fysieke beperking, te stimuleren om actief afvalstromen gescheiden aan te bieden.

3. Voorbereiding: reikwijdte en actoren



Verkenning

Keuzes:

REIKWIJDTE EN ACTOREN

Planproces

In dit hoofdstuk beschrijven wij de eerste stap in het planproces: de planvoorbereiding. Het is van belang om aan het begin van het planproces keuzes te maken over:

- de reikwijdte van het beleidsplan;
- de inrichting van het proces op hoofdlijnen.

De reikwijdte van het beleidsplan komt in dit hoofdstuk aan de orde, inclusief de consequenties voor het betrekken van personen en instanties binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de inrichting van het totale planproces.

3.1 Reikwijdte

De reikwijdte van het beleidsplan gaat om de inhoudelijke ambitie van het plan.

De gemeente staat hierbij voor de volgende keuzes:

- alleen inzamelen van huishoudelijk afval of van meer afvalstromen;
- alleen zorgen voor afvalinzameling of voor meer schakels in de keten;
- alleen focussen op betere afvalzorg of inzetten op een circulaire economie;
- wel of niet inzetten van social return;
- sectoraal of integraal plan.

Keuzes

Huishoudelijk afval	◀◀◀ ▶▶▶	Meer afvalstromen
Alleen afvalinzameling	◀◀◀ ▶▶▶	Meer schakels in de keten
Afvalzorg	◀◀◀ ▶▶▶	Circulaire economie
Social Return	◀◀◀ ▶▶▶	Geen social return
Sectoraal	◀◀◀ ▶▶▶	Integraal

De gemeente kiest

Huishoudelijk afval



Meer afvalstromen

Richt het plan zich uitsluitend op de inzameling van huishoudelijk afval (de wettelijke afvalzorgtaak van de gemeente) of op meer afvalstromen?

De zorgplicht van gemeenten heeft betrekking op alle stromen in het huishoudelijk afval. Toch zijn er mogelijkheden voor gemeenten om andere afvalstromen die nauw gekoppeld zijn aan de gemeentelijke afvalzorgtaak op te nemen in het beleid. Bijvoorbeeld:

- aan huishoudelijk afval gelijkwaardig afval, zoals diverse KWD-afvalstromen en afval van scholen;
- afvalstromen van de gemeentelijke taakuitvoering: eigen kantoorafval, zwerfafval, afval afkomstig van beheer openbare ruimte, afval afkomstig van overig gemeentelijk vastgoed.

Afhankelijk van de keuze worden actoren in het planproces betrokken: zowel ambtelijk binnen de gemeentelijke organisatie en daaraan gekoppeld de portefeuilles van bestuurders, als externe organisaties en groepen.
(Zie voor een verdere uitwerking hiervan paragraaf 3.4.)

De gemeente kiest

Alleen afvalinzameling



Meer schakels in de keten

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht als het gaat om de (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval binnen hun grondgebied. Daaruit valt ook een zorgplicht

voor de verwerking van het ingezamelde afval af te leiden.

- Naast inzameling gaat het om het laten sorteren, nascheiden, recyclen en verwerken van verschillende afvalstromen.
- Met de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 is de regieverantwoordelijkheid van de gemeenten voor schakels in de keten inzameling – transport – sorteren – vermarkten van PMD ook expliciet geïntroduceerd.
- Ontwikkelingen op het vlak van nascheiding van afvalstromen leiden ertoe dat gemeenten de ruimte krijgen om over verschillende stappen in de keten specifieke beleidsuitspraken en specifieke keuzes te maken.

De keuze voor de reikwijdte heeft gevolgen voor de inhoud van het beleidsplan. Er zijn twee vormen, met uiteraard mengvormen.

Ten eerste een beleidsplan dat zich primair richt op inzameling van afvalstromen en het zoveel mogelijk gescheiden aanbieden van stromen op de markt voor bewerking van afvalstoffen tot grondstoffen.

Ten tweede een beleidsplan dat de keten benoemt van afvalstof naar grondstof, naar hernieuwd product. Het plan formuleert daarvoor doelen en maatregelen: nascheiden, sorteren, bewerken, recyclen en verwerken. Er kunnen bijvoorbeeld doelen worden geformuleerd voor:

- energieopwekking en afval;
- ondersteuning of deelname in initiatieven in de verwerkingsketen
- het aanbestedingsbeleid voor afvalverwerking
- subsidieverlening aan initiatieven voor afvalbewerking.

De keuze voor het betrekken van meer schakels in de keten heeft als consequentie dat externe partijen in de afvalketen, zoals sorteerbedrijven en afvalbe- en verwerkende bedrijven betrokken moeten worden bij het opstellen van het beleidsplan. Deze partijen gaan een rol spelen in de uitvoering en dragen bij aan het succes

of falen van het afvalbeleid. Er is draagvlak nodig bij die externe partijen. Om draagvlak te krijgen, moeten zij vroegtijdig in het planproces worden betrokken en moeten ze aangesloten worden op de keuzes die de gemeente maakt en de stappen die zij zet.

De gemeente kiest

**Afval
zorg**



**Circulaire
economie**

Het VANG-programma wordt door de rijksoverheid nadrukkelijk gezien als een bijdrage aan het realiseren van een Circulaire Economie.

Ter informatie.

De circulaire economie verbreedt het traditionele perspectief op de afvalfase naar de gehele waardeketen van producten en diensten en richt zich daarbij vooral op de voorkant van de keten. Al bij het ontwerp en de productie van producten moet men rekening houden met het toekomstige gebruik en de afdanking van product. Er moet bijvoorbeeld worden geborgd dat de producten of onderdelen ervan kunnen worden hergebruikt en dat producten volledig recyclebaar worden. Op die manier gaan we van keteneconomie met nog steeds weglekkend afval naar een Circulaire economie: een gesloten productie- en gebruiksketen.

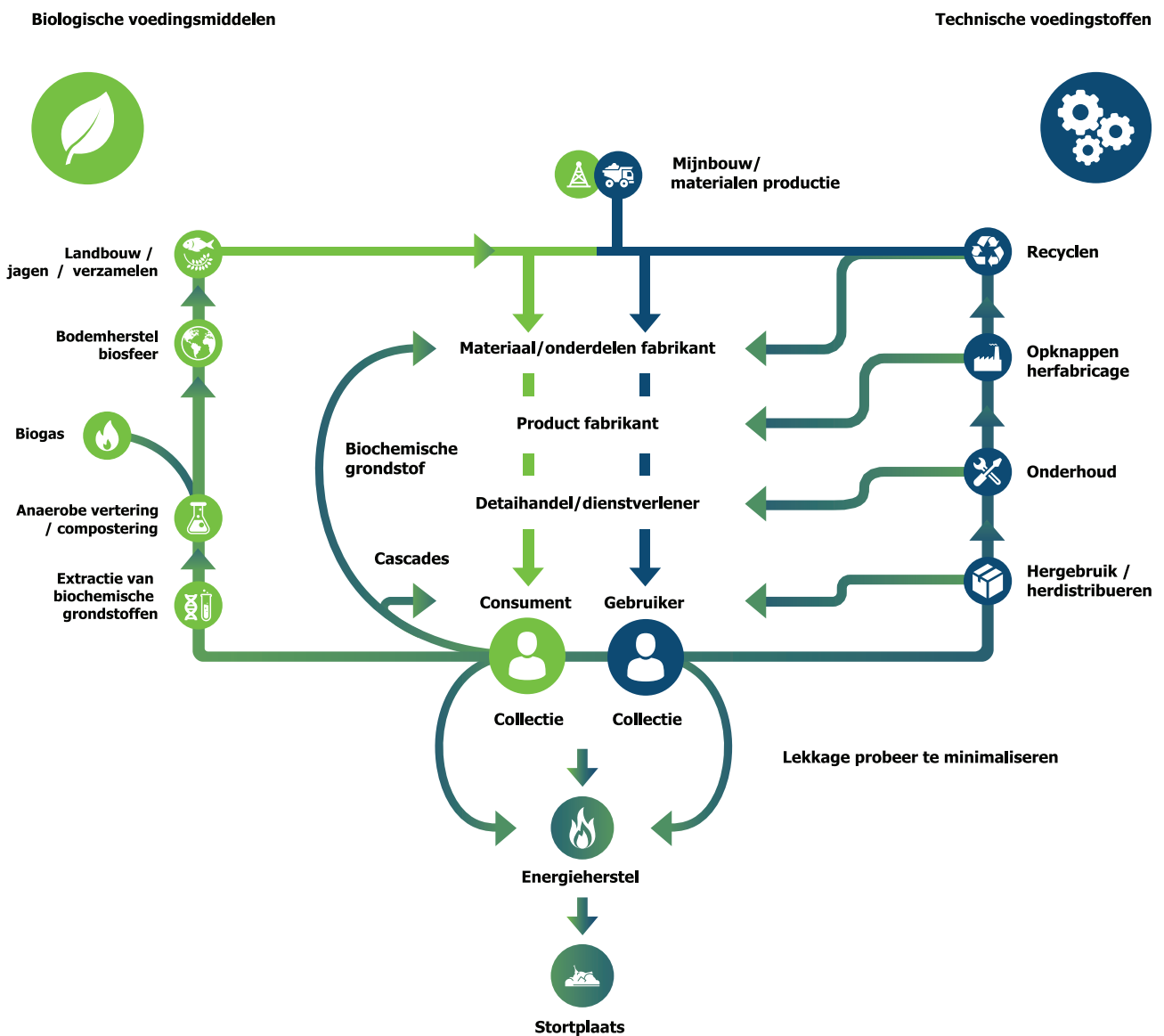
Vanuit het perspectief van afvalbeheer gaat het in de circulaire economie onder meer om:

- voorkomen dat producten in het afvalstadium belanden: afvalpreventie;
- beperken van het gebruik van producten die afval kunnen worden;
- hergebruik van producten;
- weer in gebruik nemen van gerepareerde of herstelde producten;

- **terughalen van producten bij huishoudens en na schoonmaak en/of renovatie opnieuw inzetten of verkopen;**
- **terughalen van producten, demonteren en delen gebruiken om nieuwe producten samen te stellen en in te zetten of te verkopen;**
- **gebruik van producten met andere opzet of doel;**
- **demonteren van ingezamelde materialen en opnieuw als grondstoffen in productieproces brengen;**
- **zo nodig verwerken van producten tot brandstof voor energieopwekking.**

De keteneconomie met recycling als stap in de ontwikkeling naar circulaire economie kent nog toevoeging van primaire grondstoffen en lek van restafvalstromen. In circulaire economie zijn die verdwenen – zie ook figuur 2.

Onderstaande figuur laat zien hoe veelomvattend Circulaire economie is.



Figuur 3: Schematische weergave circulaire economie (Ellen Mc Arthur Foundation: Report 1: Towards a circular economy, 2012)

Om de overgang naar een circulaire economie te versnellen heeft het Kabinet Rutte II een transitieprogramma opgesteld. Vijf ketens hebben hierbij de hoogste prioriteit gekregen: biomassa en

voedsel, kunststoffen, de maakindustrie, de bouw en tot slot de consumptiegoederen. Voor het gemeentelijk afvalbeleid zijn vooral de agenda's voor kunststoffen en consumptiegoederen van belang.

Bij het vormgeven van het beleid heeft de gemeente in principe de volgende keuzemogelijkheden.

1. de gemeente beperkt zich tot afvalstoffen die gescheiden aangeboden worden zodat andere partijen ze kunnen sorteren en bewerken tot grondstoffen.
2. de gemeente formuleert de grondslagen en doelen voor het streven naar een circulaire economie in de lokale samenleving en het bijdragen aan de circulaire economie op een hoger schaalniveau.
3. de gemeente pakt zelf een rol in de circulaire economie door circulair in te kopen. Ook kijkt zij of afvalstoffen vanuit de gemeentelijke samenleving weer opnieuw als grondstof ingezet kunnen worden.

Als gekozen wordt voor het uitwerken van circulaire economie in het beleidsplan dan krijgt het gemeentelijk beleidsplan een strekking die verder gaat dan alleen afvalbeheer. Het wordt een integraal plan waarin uitspraken worden gedaan over:

- de inrichting van het bedrijfsvestigingsbeleid;
- opnemen van relevante bepalingen in ruimtelijke plannen voor circulair bouwen;
- voorwaarden op te nemen in het inkoopbeleid, subsidiebeleid en het grondbeleid;
- wijze van beheer van de openbare ruimte en van maatschappelijk en gemeentelijk vastgoed;
- beheer van afval- en grondstofstromen binnen de gemeente en het sluiten van kringlopen op lokaal niveau.

NVRD project Wij maken werk van circulair
Het project 'Wij maken werk van circulair' richt zich op het stimuleren en faciliteren van de rol van gemeenten en publieke afvalbedrijven als inkopers van circulaire producten. Zij kunnen optreden als 'launching customer' voor circulaire producten om zo de circulaire economie een boost te geven, bijvoorbeeld door circulair inkopen van producten.

Gemeenten en afvalbedrijven kopen jaarlijks

voor miljoenen in aan producten en diensten. Dat biedt kansen voor het stimuleren van circulaire economie en kan de vraag naar circulaire producten laten groeien. Als gemeenten en afvalinzamelaars de vraag naar producten gemaakt van gerecycled materiaal weten te stimuleren, kunnen zij op termijn zelfs de rol van grondstoffenleverancier spelen.

Bij circulair inkopen zijn de uitgangspunten voor een circulair product:

1. Producten worden zoveel mogelijk gemaakt van gerecyclede materialen;
2. Tijdens de productie en het gebruik van het product is de belasting op het milieu minimaal en wordt geen schade toegebracht aan mens, dier en natuur;
3. Alle energie die nodig is voor de productie komt van hernieuwbare bronnen;
4. Het product en de grondstoffen behouden zo veel mogelijk hun waarde: het product is na de gebruiksfase herbruikbaar, reparabel en demontabel en de gebruikte materialen zijn volledig recyclebaar of afbreekbaar tot waardevolle grondstoffen.

Zie voor de actuele stand van zaken:

<http://www.nvrd.nl/circulair>

Consequenties voor het planproces

Voor interne en externe draagvlakvorming voor realisatie van de doelen op het vlak van circulaire economie moeten meer partijen in het planproces betrokken worden dan indien het beleid zich primair richt op afvalzorg.

Interne onderdelen betrekken

Als de reikwijdte van het beleidsplan zich uitstrekt tot circulaire economie, dan betekent dit dat verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie van meet af aan bij het plan en het planproces betrokken moeten worden en dat het plan verschillende portefeuilles raakt: economie, inkoop, openbare ruimte, werk en inkomen.

Externe partijen betrekken

Ook het aantal externe partijen dat bij het planproces betrokken is, neemt toe als het beleidsplan zich richt op circulaire economie:

- bedrijven binnen de gemeente die afvalstromen hebben en die grondstoffen en energie nodig hebben;
- scholen, universiteiten en kennisinstellingen die aanjagers kunnen zijn van innovaties en living-labs;
- burgers in de rol van ontdoeners van afval, afvalbewerkers, sorteerders, bewerkers van afvalstromen en onderdelen van producten en (her) gebruikers van grondstoffen (producenten en consumenten).

De gemeente kiest

Social
return



Geen
Social
return

Gemeenten hebben de keuze om in de uitvoering van de VANG-taak mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten: social return (SR). Te overwegen valt om dat vraagstuk in alle gevallen in het beleidsplan op te nemen en er expliciet keuzes in te maken en beleidslijnen te formuleren. Datzelfde geldt voor het vraagstuk van duurzaam of circulair inkopen.

De gemeente Arnhem zet afvalcoaches in om burgers te helpen met de nieuwe afvalregels en afvalinzameling die de gemeente vanaf 2018 voor het gehele grondgebied heeft ingevoerd. De afvalcoaches worden door het CWI geselecteerd uit een groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het CWI is van meet af aan bij de ideevorming over de uitvoering van de afvalinzameling betrokken.

De gemeente kiest

Integraal
plan CE
en VANG



Twee
sectorale
plannen

Aanvullende keuze 2: integraliteit van het beleidsplan: Er is sinds de publicaties van de rijksoverheid over VANG en circulaire economie veel geschreven over beide onderwerpen. De doelstellingen op het vlak van circulaire economie zijn veelal van een ander abstractieniveau en meer strategisch dan de doelen op het vlak van afvalbeheer (VANG). Aan VANG worden actielijnen gekoppeld en concrete activiteiten afgeleid die direct aansluiten bij de afvalinzameling door de gemeenten. De doelen voor VANG zijn concreet en in de tijd vastgelegd. Bij circulaire economie is dat nog niet het geval. Veel studies richten zich op het zoeken naar activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een circulaire economie. Voor een individuele gemeente is beleid gericht op circulaire economie in dit stadium een doelzoekend beleid. Politiek-bestuurlijk moet het nog vorm en inhoud krijgen. Binnen de gemeentelijke organisatie moet worden verkend waar kansen en mogelijkheden liggen voor bijdragen aan circulaire economie.

Gemeenten staan voor de vraag of zij beleid voor circulaire economie moeten vastleggen in een omvattend beleidsplan voor Afvalstof-Grondstof en dit plan daarmee een omvattend en integraal karakter moeten geven, of dat circulaire economie moet worden opgenomen in een apart beleidsspoor, een apart planproces met aparte beleidsdocumenten.

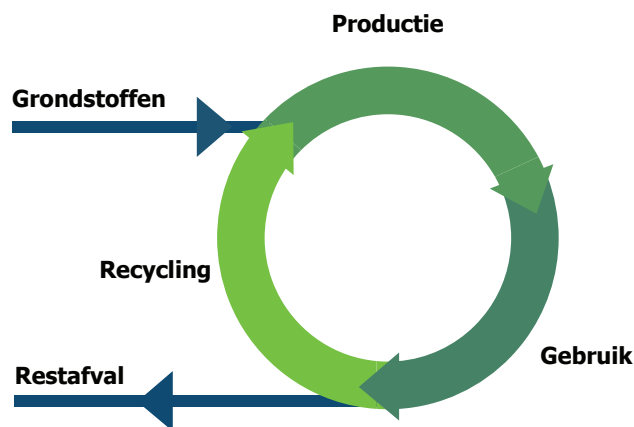
Het voordeel van twee gescheiden beleidstrajecten en documenten is dat de gemeente op korte termijn concreet met burgers aan de slag kan om het afval-grondstofbeleid verder vorm en inhoud te geven. Daarna kan met de uitvoering worden begonnen. De inhoud is concreet en

afgebakend. Bij de totstandkoming van het beleidsplan kan met een overzichtelijk aantal partijen aan het plan worden gewerkt. Nadeel van deze werkwijze is dat veel aspecten van VANG en circulaire economie met elkaar verknoopt zijn. Die komen dan in aparte trajecten aan de orde. Dat is qua proces niet altijd efficiënt en voor de burger kan het beleid dat grotendeels over dezelfde onderwerpen gaat, versnipperd lijken. Een meer integrale aanpak kan de effectiviteit en efficiency van het beleid bevorderen.

Als gekozen wordt voor twee plandocumenten dan wordt het beleidsplan VANG toegespitst op de afvalinzameling, afvalscheiding (voor- en nascheiding) en verwerking van huishoudelijke afvalstromen. Dat plan heeft primair een tactisch-operationeel karakter voor de komende vier jaar en is gericht op het realiseren van de concreet geformuleerde doelstellingen rond afvalscheiding en de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar op een bepaald tijdstip. Het plan richt zich op de methoden, werkwijzen en maatregelen om de doelen te bereiken: afvalpreventie, afvalscheiding en sorteren van afval voor bewerking.

Wel is het raadzaam om in zo'n afvalbeleidsplan toch ook een doorkijk te geven naar circulaire economie. Daarbij kan de gemeente voor de burger duidelijk maken wat circulaire economie in de gemeente kan betekenen en wat daarin de plaats van het afvalbeleid is. In het plan staat verwoord op welke wijze het afvalbeleid bijdraagt aan het tot stand brengen van een circulaire economie. Afhankelijk van de inrichting van het beleidsplan kan zo'n doorkijk in de inleiding van het plan worden gegeven of in de delen van het plan waarin wordt ingegaan op de toekomst van het afvalbeheer in de gemeente.

Als gekozen wordt voor aparte plandocumenten dan ligt het accent van het beleidsplan voor afvalstof-grondstof op het sluiten van de ketens (zie figuur 4) en daardoor op het gebruik van minder grondstoffen en het creëren van minder restafval.



Figuur 4: Sluiten van ketens = keteneconomie met recycling

Aparte beleidsdocumenten over circulaire economie gaan over meer dan afvalbeheer. Om die documenten op te stellen is het raadzaam om de tijd te nemen om zorgvuldig en in samenspraak met maatschappelijke partijen te verkennen:

- wat de mogelijkheden in de gemeente en bij lokale en regionale bedrijven en organisaties zijn om tot een circulaire economie te komen;
- op welke onderwerpen de partijen met de gemeente willen inzetten om circulaire economie daadwerkelijke te realiseren;
- welke maatregelen van de gemeente daarvoor wenselijk en/of nodig zijn.

3.2 Betrekken van actoren

De gemaakte keuzes hebben consequenties voor het proces en de personen en organisaties die vervolgens in het planproces betrokken kunnen/moeten worden. Tabel 1 geeft daarvan een samenvattend overzicht.

3.3 Verkenning ter voorbereiding van het planproces

Het is belangrijk dat de interne en externe partijen die deelnemen aan het planproces hun kennis en inzichten over het afvalbeheer in de gemeente met elkaar delen. Zij moeten eenzelfde en eenduidig beeld hebben van

het huidige beleid, de huidige inzamelstructuur, de resultaten tot nu toe en de gewenste resultaten. Dat voorkomt dat mensen met onnodig verschillende beelden en verwachtingen het proces ingaan. Daarom dient aan het begin van het planproces goed in kaart te worden gebracht:

- wat de resultaten van afvalinzameling en afvalscheiding huishoudelijk afval tot nu toe zijn en hoe die zich de afgelopen vijf à tien jaar hebben ontwikkeld;
- de mate waarin de burgers tevreden zijn met de wijze waarop afval tot nu toe is ingezameld;
- de mogelijkheden die de gemeente heeft voor toepassing van verschillende thans bekende inzamelsystemen, gelet op onder meer ruimtelijke structuur (dichtheid bebouwing, stratenpatroon) en type woningbouw (hoogbouw, laagbouw);
- afvalinzamelmethodieken en het beleid van de gemeente in relatie tot de methodieken die passen bij de VANG-doelstellingen.

De verkenning kan worden uitgebreid met onderwerpen die voortkomen uit de reikwijdte van het plan: inzicht in andere stromen dan die afkomstig van huishoudens, zoals van kleine bedrijven, scholen en instellingen. Op die wijze verkrijgt de gemeente gegevens en informatie die in de volgende stappen van het planproces kunnen worden gebruikt voor de onderbouwing van voorstellen en keuzes voor inzamelmethoden, stimuleringsacties voor burgers, op scholen en bij instellingen. In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op het planproces.

Tabel 1: Betrokken partijen in het planproces¹

Binnen de gemeente-organisatie	Huishoudelijk afval inzamelen en verwerken	Meer afvalstromen inzamelen en recyclen	Circulaire economie betrekken
Afval / Milieu	X	X	X
Beheer openbare ruimte	X	X	X
Economische zaken			X
Sociale zaken/Werk & inkomen	X	X	X
Onderwijs		X	X
Bouwen en wonen			X
Subsidieverlening			X
Inkoop			X
Vastgoed		X	X
Interne zaken		X	X
Communicatie	X	X	X
Toezicht en handhaving	X	X	
Samenwerkingspartners			
Samenwerkingsverband	X	X	X
(Buur-) gemeenten	X	X	X
Afvalinzamelbedrijf	X	X	X
Overige externe partijen			
Burgers	X	X	X
Wijk- en dorpsraden	X	X	
Overige afvalbedrijven		X	
Kennisinstellingen		X	
Producenten / bedrijven			X
Optioneel: productontwerpers			X

.....

¹ Of, in welke mate en op welke wijze samenwerkingspartners worden betrokken hangt van de wijze waarom de afvalinzameling en verwerking is georganiseerd (eigen dienst, gezamenlijke dienst met en of meer buurgemeenten, deelname in een gemeenschappelijke regeling voor afvalinzameling, participatie in een overheidsbedrijf, of uitbesteding aan een marktpartij) en verschilt dus van gemeente tot gemeente.

De wijze waarop en de mate waarin de gemeente actoren betreft, is afhankelijk van de reikwijdte van het plan. Dit wordt hieronder per type actor nader toegelicht.

3.3.1 Bestuurders en ambtelijke collega's binnen de gemeente

Het aantal betrokken bestuurders en ambtelijke collega's varieert met de gekozen reikwijdte.

Reikwijdte: huishoudelijk afval inzamelen en verwerken

Wanneer het beleidsplan zich toespitst op de VANG-doelstellingen voor inzameling van huishoudelijk afval dan kan de planvoorbereiding in één hand liggen. Welke dat is, hangt af van de grootte van de gemeente: een medewerker of een organisatieonderdeel. Het is mogelijk om collega's bilateraal te betrekken op momenten dat hun onderwerpen in het geding zijn; bijvoorbeeld als het gaat over communicatie of social return.

Er kan ook een ambtelijke werkgroep geformeerd worden om de collega's direct aangesloten te houden bij het gehele planproces en met hen de verschillende keuzes in het proces maken. Dat kan ook gunstig zijn bij eventuele toekomstige verbreding van het afvalbeleid.

Onderwerpen die met de collega's – al dan niet in werkgroepverband – aan de orde kunnen komen zijn:

Beheer openbare ruimte

- relatie van afvalinzameling met zwerfafval;
- (financiële) verantwoordelijkheid voor het omgaan met bijplaatsing² en neveneffecten van gewijzigde inzamelmethodieken;
- vastleggen van afspraken over toezicht en handhaving in de afvalverordening en/of de algemene plaatselijke verordening (APV).

Toelichting: Naar verwachting gaat het in het overleg vooral om de capacitaire consequenties voor het beheer van de openbare ruimte en voor toezicht en handhaving door Boa's (buitengewone opsporingsambtenaren).

Werk en inkomen

- de wensen, mogelijkheden en beperkingen voor inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (keuze in kader van social return).

Toelichting: De eerste ervaringen wijzen erop dat afvalbeheer goede kansen biedt voor inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld als afvalcoach (zie het voorbeeld van de gemeente Arnhem op pagina 12 van deze handreiking) of hulp aan ouderen en mensen met een beperking. De collega's van Werk en Inkomen dienen de wensen en mogelijkheden te formuleren voor inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Vanuit het afvalbeheer moet de capaciteitsvraag expliciet worden geformuleerd: welke werkplekken geboden kunnen worden en wat daarbij de benodigde kennis en vaardigheden zijn. Vroegtijdig overleg met Werk en Inkomen of het (regionale) Participatiebedrijf koppelt vraag en aanbod.

Communicatie en gedrag

- voorlichting aan burgers gericht op aanpassing van het afvalaanbiedgedrag, beschikbaarheid van voorzieningen voor afvalinzameling en vermindering van zwerfafval en bijplaatsingen.

Toelichting: Er is veel communicatiemateriaal beschikbaar, niet alleen van nationale instanties maar vaak ook geproduceerd door (private en publieke) afvalbedrijven. In het planproces en met het oog op de invoering van het afvalbeleidsplan zijn de onderwerpen van gesprek onder meer:

- de beschikbare capaciteit bij communicatie alsmede de (financiële middelen);
- de te gebruiken methoden van communicatie in relatie tot de kennis en ervaring bij communicatie;
- de aansluiting bij de wijze waarop de collega's van communicatie gewend zijn voorlichting aan burgers te geven.

Zie voor meer achtergrond over communicatie: www.vang-hha/communicatie

Toezicht en handhaving

- de wijze en intensiteit van het toezicht en de wijze van handhaving.

Toelichting: De onderwerpen die hier aan de orde komen, hangen voor een belangrijk deel af van de wijze waarop toezicht en handhaving is georganiseerd: binnen de gemeente of op een andere wijze. Voorts gaat het om de omvang van de beschikbare capaciteit in relatie tot de activiteiten die nodig zijn om adequaat toezicht uit te voeren. Het toezicht richt zich op het aanbiedgedrag van burgers en op het omgaan met illegale bijplaatsingen. Het eerste wordt veelal door de afvalinzamelaar gedaan, het tweede door Boa's. Maar u kunt andere afspraken maken. Een issue in discussie met toezicht en handhaving is naar verwachting: wie spoort de overtreders op: de afvalinzamelaar of de toezichthouder (Boa)? Daarover dienen eenduidige afspraken te worden gemaakt die door het management van de gemeente worden gedeeld. Ook kan het van belang zijn om hierover regels op te nemen in de (uitvoeringsbesluiten van de) Afvalstoffenverordening. De mogelijkheden en beperkingen van inzet van capaciteit (in fte en medewerkers) voor het afvalterrein in relatie tot andere activiteiten op het vlak van toezicht en handhaving door Boa's, zijn naar verwachting ook nadrukkelijk onderwerp van overleg. Ook daarover moeten eenduidige afspraken worden gemaakt.

Bestuurlijke betrokkenheid

Als het beleidsplan zich specifiek richt op alleen afvalbeheer dan ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij één portefeuillehouder die bilateraal geconsulteerd kan worden. In de praktijk is de opstelling van het plan van meet af aan een nauw samenspel tussen medewerker(s) en portefeuillehouder. Er dient goed voeling te worden gehouden met de ambities van de portefeuillehouder en zijn of haar inschatting van politieke en bestuurlijke haalbaarheid van doelen, maatregelen en consequenties van het plan. Op onderdelen stemt de portefeuillehouder uiteraard met zijn/haar collega's af over de betrokkenheid

en verwachte inzet van andere onderdelen van de gemeente die hierboven zijn genoemd.

Reikwijdte: meer stromen

Als naast huishoudelijk afval ook afvalstromen afkomstig van andere ontdoeners in het plan worden betrokken dan raakt het beleidsplan meer onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Het verdient dan zeker aanbeveling om een werkgroepstructuur te vormen. De werkgroep vervult tenminste een klankbordfunctie en de leden worden zodanig geïnformeerd en gecommitteerd dat zij een effectieve rol kunnen spelen in de uitvoering van het plan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om: de inrichting van inkoopprocessen, inrichting van het beheer van gemeentelijke gebouwen en overige gemeentelijke eigendommen, en overleg met onderwijsinstellingen en (gesubsidieerde) andere instellingen. Met de collega's van de andere onderdelen van de gemeente is tenminste op sleutelmomenten overleg nodig. Het voordeel om overleg in een werkgroepstructuur te organiseren is dat collega's kunnen waarnemen dat de verschillende onderdelen van de gemeente worden gecommitteerd. Er ontstaat een gezamenlijk perspectief en belang.

Bestuurlijke betrokkenheid

De bestuurlijke betrokkenheid is breder dan wanneer de inzameling zich specifiek richt op afvalinzameling huishoudelijk afval. Dat betekent dat de portefeuillehouder zijn of haar collega's goed aangesloten houdt. Dat kan door voorafgaand aan besluitvorming voorstellen voor het afvalbeleid informeel te bespreken in het college en/of in de verschillende portefeuille-overleggen.

Reikwijdte: meer schakels in de afvalketen

De keuze voor een reikwijdte van het plan met meer schakels in de afvalketen, heeft weinig tot geen gevolgen voor de betrokkenheid van actoren binnen de gemeente.

Reikwijdte: circulaire economie

Indien het beleidsplan wordt uitgebreid tot Circulaire

Economie neemt het aantal betrokkenen toe. Dan kan ook de vraag aan de orde komen wie de lead heeft binnen de gemeente: Afvalbeheer of bijvoorbeeld Economische zaken. Het planproces wordt gecompliceerder, duurt langer en zet daarmee de VANG-doelen en de termijnen voor realisatie van afvaldoelen onder druk.

In elk geval moeten de verschillende onderdelen van de gemeente van meet af betrokken zijn in het planproces. Dit kan in de vorm van een werkgroep die als collectief verantwoordelijk is voor het plan en het planproces.

Datzelfde vraagstuk kan zich ook op bestuurlijk niveau voordoen. Beleidsvorming voor circulaire economie is van meet af aan een aangelegenheid voor (vrijwel) het hele college. Dat betekent dat bestuurlijke visievorming ook in het voltallige college moet plaatsvinden.

Samenvattend ziet het er als volgt uit:

Tabel 2: Organisatie van betrokkenen intern

Reikwijdte Beleidsplan	Initiatief en projectleiding	Ambtelijk binnen de gemeente	Bestuurlijke sturing
Huishoudelijk afval	Primair bij afval/beheer openbare ruimte	Tijdig bilaterale contacten met collega's. Klankbordgroep aantal malen	Portefeuillehouder afval
Meer stromen van meer ontdoeners	Primair bij afval/beheer openbare ruimte	Tijdig bilateraal overleg Klankbordgroep tijdig betrokken	Portefeuillehouder afval
Circulaire economie	Nader te bepalen: afval/beheer openbare ruimte en/of economie	Werkgroep van meet af aan betrokken	Stuurgroep met aantal portefeuillehouders

3.3.2 Betrekken van samenwerkingspartners

De mate waarin en de wijzen waarop samenwerkingspartners zoals inzamelbedrijven of buurgemeenten, moeten worden betrokken, hangen af van de organisatie van het afvalbeheer voor de gemeente. De gemeente is beleidsverantwoordelijk, maar de partner(s) kan (kunnen) een belangrijke rol spelen bij de inhoud en totstandkoming van het plan. De inzamelende partners zijn voor de gemeente belangrijke bronnen voor kennis en informatie over afvalinzamelmethoden. Daar waar gemeenten zelf beperkte beleids capaciteit hebben op het vlak van afval, kunnen de partners de kennis en informatie aanleveren.

In het planproces kunnen de wensen en ambities van de gemeente ook voortdurend getoetst worden aan de consequenties voor het niveau en de wijze van dienstverlening aan de burgers en voor de kosten van inzameling en verwerking. Ook kunnen de partners informatie aanleveren over de risico's die er zijn bij bijvoorbeeld onjuiste aanbidding van afvalstromen bij verschillende methoden. In elk geval moeten deze van meet af aan betrokken zijn om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en beperkingen in de uitvoering en inzicht in de uitvoeringskosten van de realisatie van de VANG-doelstellingen.

3.3.3 Betrekken van overige externe partijen

Als het beleidsplan zich uitstrekt tot circulaire economie dan moet gezocht worden naar commitment bij lokale of regionale bedrijven en industrie. Een eerste onderwerp daarbij is het informatieniveau van de betrokken private partijen inzake circulaire economie. Het is aan de gemeente om partijen te voeden met informatie; er is veel informatie beschikbaar over circulaire economie bij de centrale overheid en bij brancheorganisaties. In het volgende hoofdstuk gaan we expliciet in op de participatie van burgers en wijk- en dorpsraden en andere maatschappelijke organisaties in het planproces. Als in de gemeente lokale of regionale milieugroepen, consumentenorganisaties en andere maatschappelijke groepen actief zijn, dan is het te adviseren om die in het planproces te betrekken ongeacht de reikwijdte van het beleidsplan.

4. Voorbereiding beleidsplan: planproces



Verkenning

keuzes:

Reikwijdte en actoren

PLANPROCES

In het vorige hoofdstuk is de inrichting van het interne voorbereidingsproces aan de orde gekomen. Daarbij zijn wij ingegaan op het betrekken van verschillende partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. In dit hoofdstuk gaat het om het planproces en met name gericht op de rol van college en raad en de participatie van burgers en maatschappelijke groepen.

De ambitie van gemeenten om VANG-doelstellingen te realiseren vergt in veel gevallen verandering van het inzamelsysteem. Optimalisatie ervan alleen volstaat in de meeste gemeenten niet; een systeemwijziging is nodig. Het verbeteren van afvalscheiding en het terugdringen van restafval vergt daarenboven een gedragsverandering bij burgers. Wil het beleid effectief zijn, dan zijn draagvlak en commitment harde voorwaarden. Daarom dienen de gemeentelijke ambities niet alleen betrekking te hebben op de inhoud maar ook op het proces. De mate waarin men ambitieus moet zijn, hangt mede af van de uitgangspositie bij de opstelling van het beleidsplan.

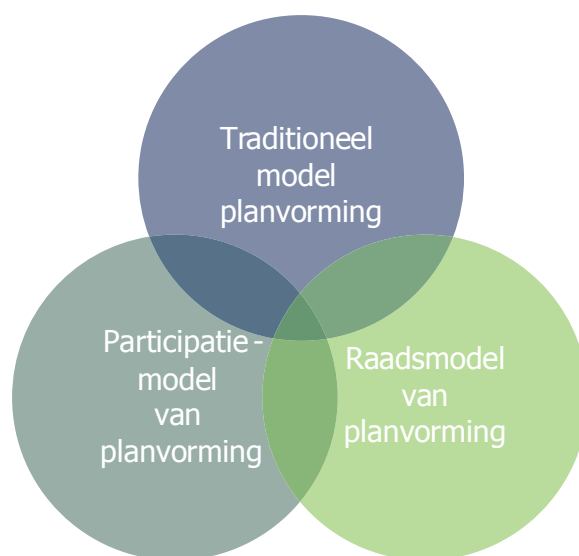
Naast de organisatie van de betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie en het bestuur zijn de belangrijkste keuzes in het beleidsproces:

- de wijze van betrekken van de gemeenteraad in het proces;
- de wijze van betrekken van maatschappelijke organisaties in het proces

- de wijze van participeren van (groepen) burgers in het proces.

Daarbij is de vraag aan de orde wanneer deze partijen een rol hebben in het planproces en over welke vraagstukken en op welk niveau (strategisch, tactisch, operationeel) zij daarin uitspraken doen.

Er kunnen drie modellen onderscheiden worden. Het betrekken van maatschappelijke organisaties is daarbij niet onderscheidend. In alle drie modellen is betrokkenheid van de burger een belangrijk onderwerp. De modellen verschillen onder andere in de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan burgerparticipatie in het besluitvormingstraject. In de praktijk zullen veelal combinaties van modellen voorkomen.



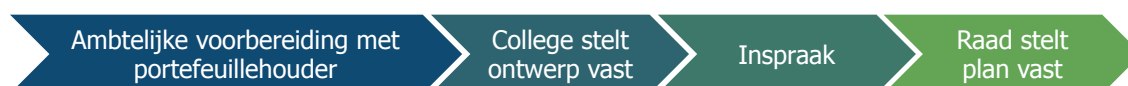
Figuur 5: Planvormingsmodellen

Hieronder wordt op ieder van deze drie planvormingsmodellen nader ingegaan, om de accentverschillen duidelijk te maken. Vervolgens gaan we in op de combinatie van de modellen.

4.1 Traditioneel planvormingsmodel

Het eerste model is het gebruikelijke model, waarbij de gemeentelijke organisatie in samenspraak met de betrokken portefeuillehouder het plan voorbereidt, het college het concept vaststelt, de burgers inspreken en de raad het plan vaststelt.

Het proces van dit model ziet er als volgt uit:



Figuur 6: Traditioneel planvormingsmodel

Dit beleidsprocesmodel lijkt tekort te schieten vanwege de beperkte rol van de burgers in het voorbereidingstraject, maar blijkt in de praktijk toch nog te worden gebruikt. In Bijlage 1 zijn veronderstellingen opgenomen waarbinnen het model geschikt is om toe te passen. In dit model kan, net als in de andere modellen, met inhoudelijke varianten

van het beleidsplan worden gewerkt. In de bijlage staat een kader met daarin opgenomen op welke onderwerpen kan worden gevarieerd.

Het werken met inhoudelijke varianten voor het plan in het proces kent de volgende mogelijkheden:

1. ambtelijk wordt aangekoerst op één variant en dit wordt aan het college en in de volgende fasen voorgelegd;
2. ambtelijk wordt een aantal varianten met daarbij consequenties ontwikkeld en ter keuze aan het college voorgelegd;

- 2.1. het college kiest een voorkeursvariant en brengt het plan met deze variant de volgende fasen in (burgers spreken zich uit over de variant en de raad stelt variant, al dan niet geamendeerd, vast);
- 2.2. het college kiest een aantal varianten en brengt het plan met varianten de volgende fasen in (waarbij

burgers voorkeuren kunnen uitspreken en de raad kan kiezen);

2.3. het college maakt geen keuze uit de voorgelegde varianten en brengt het plan met varianten de volgende fasen in (waarbij burgers voorkeuren kunnen uitspreken en de raad kan kiezen).

Het college kan bij de mogelijkheden 2.1 en 2.2 naar aanleiding van de inspraakreacties met een nader voorstel voor een of meer voorkeursvarianten naar de raad te gaan.

In het kader van besluitvorming over het beleidsplan biedt de gemeente burgers de gelegenheid tot inspraak. Dit model is risicovol omdat burgers laat worden betrokken en er weerstand in de uitvoeringfase kan ontstaan.

4.2 Raadsmodel

Voor het raadsmodel is kenmerkend dat de raad in een vroeg stadium van het planvormingsproces is betrokken en richtinggevende uitspraken doet over beleid. Het sluit aan bij het in de gemeenteraden inmiddels gebruikelijke model waarbij er geen raadscommissies zijn, maar de raad verschillende bijeenkomsten kent volgens de trits: inzichtsvorming, meningsvorming en besluitvorming.

In dit model (zie figuur 7) wordt ook nader vorm en inhoud gegeven aan de kaderstellende rol van de raad in een vroegtijdig stadium: voorafgaand aan beleidsontwikkeling in aanvulling op de formele kaders die worden vastgesteld met het plan. Daarbij kan al inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze verschillende gemeentelijke belangen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Het proces van dit raadsmodel ziet er als volgt uit:



Figuur 7: Raadsmodel van planvorming

Informatie

Voor het beleidsterrein afval is het voor dit model van belang dat de raadsleden goed geïnformeerd zijn en zij allen beschikken over dezelfde achtergrondinformatie en beelden van afval en afvalstromen, uitvoering van afvalinzameling, methoden van inzameling en scheiding, en de wijze waarop met gescheiden afval wordt omgegaan. Raadsleden moeten zoveel mogelijk weten wat praktische consequenties kunnen zijn van keuzes die zij aan het begin van het proces maken. Dit voorkomt dat zij in tweede instantie, wanneer zij met de praktische uitwerking van hun oorspronkelijke keuzes worden geconfronteerd, in de weerstand gaan. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als zij het idee hebben dat ze door oorspronkelijke keuzes in een fuik terecht zijn gekomen en zij de praktische consequenties van eerdere keuzes als niet wenselijk ervaren. Bijvoorbeeld: raadsleden kiezen voor reductie tot 100 kg per inwoner, maar vinden omgekeerd inzamelen waarbij burgers (of groepen burgers, zoals ouderen) hun restafval moeten wegbrengen, maatschappelijk niet wenselijk – zie ook hierna.

Het gaat er in dit stadium ook om dat raadsleden betrouwbare kennis hebben, waarbij feiten en halve waarheden goed gescheiden zijn.

Tijdens de eerste bijeenkomst van de gemeenteraad in Helmond, waarin de raad in 2013 werd geïnformeerd over het voornemen voor het nieuwe afvalbeleidsplan, stelde een aantal raadsleden nadrukkelijk aan de orde dat het beeld bestond (en ook uit de media kon worden gehaald) dat gescheiden ingezameld afval weer bij elkaar werd gebracht en in de afvalverbrandingsoven verdween. Daarbij werd

vanuit de raad gesteld dat je op die manier de burgers niet gemotiveerd krijgt om hun afval te scheiden.

In reactie daarop werd door ambtelijke deskundigheden aangegeven dat die situatie zich inderdaad in Nederland wel heeft voorgedaan maar dat de mogelijkheden en voorzieningen voor gescheiden verwerken van afval sindsdien dermate waren voortgeschreden dat die situatie zich niet meer voordeed.

Bron Informatieavond gemeenteraad Helmond, 10 september 2013



Figuur 8: Trechter

De raad wordt tenminste tweemaal betrokken in dit model. In de praktijk kan dit vaker gebeuren wanneer de raad wordt geïnformeerd of geconsulteerd over tussentijdse stappen. De tussentijdse consultaties kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- de wijze van betrekken van burgers;
- nadere precisering van eerder gedane uitspraken
- de raad op de hoogte te stellen van de stand van zaken van het planproces.

Als de raad aangesloten blijft op het planproces dan bevordert dat de efficiency van besluitvorming over het beleidsplan aan het eind van het planproces.

Trechter, geen fuik

De raadsbetrokkenheid kan in de vorm van een trechter worden weergegeven, waarbij de raad eerst de algemene kaders stelt en in latere instantie binnen die kaders over uitwerkingen en kosten beslist. Deze trechter mag niet ervaren worden als een fuik waarbij raadsleden worden geconfronteerd met ongewenste uitwerkingen en consequenties van eerder gedane uitspraken en genomen beslissingen. Bij de besluitvorming over de doelen dienen de praktische uitvoeringsaspecten en de consequenties voor de burger (zoals de kosten en handelingen die van de burger verwacht worden) ook al zoveel als mogelijk in beeld te worden gebracht. Raadsleden moeten de consequenties van de keuzes kunnen doorzien; weliswaar nog niet in alle details, maar zeker wel op hoofdlijnen.

Oriënterende sessie met informatie

De raad stelt het beleidsplan vast. Die status is duidelijk. Minder duidelijk is die van de gedachtewisseling in de raad als deze vroeg in het planproces wordt betrokken.

Om hier meer duidelijkheid in te krijgen, dient de consultatie van de raad goed voorbereid te worden en dient vooraf de status expliciet te worden vastgelegd:

- status van de bijeenkomst: inzichtvorming, meningsvorming of besluitvorming;
- expliciet maken van de doelen van de bijeenkomst: wat moet de uitkomst zijn in relatie tot de vervolgstappen?

Raadsleden kunnen worden geïnformeerd over het landelijke kader en de ontwikkelingen en mogelijkheden op het vlak van VANG. Raadsleden kan ook worden gevraagd naar meningen en opvattingen die een rol kunnen spelen in de vervolgstappen.

Vormen van de wijze waarop raadsleden vroegtijdig worden betrokken zijn:

- mondelinge informatievoorziening met interactie tussen raadsleden en college of ambtelijke voorbereiders;
- schriftelijke informatievoorziening aangevuld met mondelinge toelichting en mogelijkheid van reageren.
- interactieve sessie met raadsleden
- werkbezoek aan een andere gemeente

Voor meer details over dit model verwijzen wij naar [Bijlage 1](#).

4.3 Participatiemodel

Het derde van de drie modellen richt zich op het vroegtijdig betrekken van burgers in het planproces om op die manier al in de planvorming een stevig maatschappelijk draagvlak te krijgen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het managen van verwachtingen. Dat vergt zorgvuldige communicatie en betrokkenheid van communicatiedeskundigen. Belangrijk is dat in het plan duidelijk is wat de input van burgers is geweest en hoe daar in de (totstandkoming van de) plantekst mee om is gegaan.

- verwerven van draagvlak en steun van burgers voor voorgenomen beleid;
- burgers inzicht geven en laten wennen aan verandering, verspreiden van idee en verandering;
- burger mede- of zelfverantwoordelijkheid geven voor inrichting van de wijk/het dorp – dit is vooral aan de orde wanneer op hoofdlijnen is besloten over beleid.

Voor burgerparticipatie bij beleidsvorming en besluitvorming is de participatieladder ontwikkeld.³ Deze bestaat in principe uit 5 treden.

Het procesmodel ziet er als volgt uit:



Figuur 9: Participatiemodel voor planvorming

Motieven

Er zijn verschillende motieven voor het betrekken van burgers:

- burgers op de hoogte stellen van ontwikkelingen in hun gemeente en van voorgenomen beleid;
- algemeen: burgers invloed geven op de inhoud van beleid;
- informatie verwerven over het perspectief van de burger;
- bijdragen aan de politieke wens dat de burger wordt gehoord en is aangesloten op ontwikkelingen rond het gemeentelijk beleid dat consequenties voor hem heeft;



Figuur 10: Participatieladder

De motieven en de participatieladder kunnen worden gecombineerd. Afhankelijk van het motief en het doel van het betrekken van burgers kan de gemeente een niveau of vorm van participatie kiezen. Overigens kunnen in één vorm meerdere doelen worden gediend. Onderstaande tabel laat dit zien.

.....

³ Het begrip burgerparticipatie wordt ook veel gebruikt om activiteiten van burgers in de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld bij het onderhoud van gemeentelijk groen. Dat wordt hier niet bedoeld.

Tabel 3: Motieven en participatieniveau

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Burger op de hoogte stellen	X				
Burger invloed geven		X	X	X	X
Info verwerven bij burger		X	X		
Politiek draagvlak	X	X	X		
Draagvlak burger	X	X	X	X	
Burger laten wennen	X	X			
Burger zelf verantwoordelijk				X	X

Anders dan bijvoorbeeld bij de inrichting van een deel van de openbare ruimte, die per wijk of kern kan verschillen, is de mogelijkheid voor meebeslissen bij het afvalbeleid beperkt. De ambities moeten uiteindelijk gemeentebreed worden vastgesteld door de raad. Een effectief en efficiënt afvalbeleid moet zoveel mogelijk gemeentebreed zijn en gelden voor alle wijken en dorpen van de gemeente. Maatwerk is soms mogelijk, maar vooral op onderdelen van de uitvoering. Ook op dat vlak is verwachtingenmanagement nodig.

Social media

In aanvulling op de reeds jaren bekende en gangbare wijzen van betrekken van burgers zijn er veel nieuwe wijzen waarop burgers betrokken kunnen worden, bijvoorbeeld met behulp van social media (Twitter, Facebook, Whatsapp).

De social media zijn aanvullend op en in sommige gevallen een vervanging van de gangbare instrumenten: informatiebrief, informatiebijeenkomst, inspraakbijeenkomst of enquête onder de burgers.

Bij de afweging voor de keuze van burgerparticipatie kan worden nagedacht over:

- het al dan niet behoefte hebben aan groot bereik van de informatievoorziening of inbreng burgers;
- de behoefte aan een representatief beeld bij de inbreng van burgers;
- de mate van diepgang en detail van de informatie die wordt verstrekt of de informatie, wensen en meningen die de gemeente van de burger wil;
- behoefte aan draagvlakvorming.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geschiktheid van de verschillende kanalen om burgers te bereiken.

Tabel 4: Instrumenten voor participatie en doelen

Doel van de inbreng van burgers	Kanaal
Groot bereik	Enquête, social media
Representatief	Enquête
Bereiken van diepgang in de gedachtewisseling	Informatiebijeenkomsten, inspraak
Creëren van draagvlak	Informatiebijeenkomsten, social media
Participatieladder	
Informeren van burger	Website, brief/folder, social media
Raadplegen van burgers	Alle kanalen
Adviseren	Bijeenkomsten, enquête, social media
Coproduceren	Bijeenkomsten, enquête
Meebeslissen	Bijeenkomsten, enquête

Maatschappelijke weerstand

Uit voorbeelden in verschillende gemeenten blijkt dat verandering van inzamelsystemen, waarbij gedragsverandering van burgers wordt gevraagd en waarbij burgers in de directe woonomgeving effecten van beleidswijzigingen merken, in eerste instantie standaard op weerstand kunnen rekenen. Dat is bij de invoering van Diftar in veel gemeenten gebleken, en dat blijkt ook bij de invoering van omgekeerd inzamelen. Burgers vrezen dat ze duurder uit zijn, dat ze meer moeite moeten doen om van hun afval af te komen (loopafstand tot verzamelcontainers, of voortdurend moeten nadenken over welk afval op welke wijze moet worden verwijderd), of dat zij geconfronteerd worden met overlast door vullen en legen van afvalcontainers

door respectievelijk medeburgers en afvalinzamelbedrijven.

Gelukkig blijkt ook uit ervaringen dat die weerstand binnen afzienbare tijd afneemt, zeker als kinderziektes bij nieuwe methoden van afvalinzameling snel worden overwonnen. In Krimpen aan den IJssel nam het aantal klachten in de eerste maanden van 2017 na de introductie van omgekeerd inzamelen snel toe ten opzichte van 2016. Nadat inzamelaar NV MAK de logistiek van de inzameling na twee maanden goed op orde had, verdwenen de klachten weer even snel.

Bron: KplusV, Evaluatie Samenwerking gemeente – NV MAK, juni 2017.

4.4 Combinatie van modellen

In de combinatie van raadsmodel en burgerparticipatiemodel kan de burgerparticipatie door het politiek proces worden ingekleurd. Zo kan de raad bepalen wat de bandbreedte is voor de keuzemogelijkheden voor de burgers. Dat betekent dat in een sessie met de raad wordt besproken wat de contouren voor het beleidsplan zijn en welke informatie aan burgers wordt verschaft en gevraagd. De raad bespreekt welke keuzen aan burgers worden voorgelegd.

Het model wordt dan als volgt:



Figuur 11: Combinatiemodel voor planvorming

Het model laat zien dat het aantal stappen toeneemt. In essentie is dit model het raadsmodel met als verschil dat de inbreng van de burger zich niet beperkt tot de (formele) inspraak, maar dat deze eerder in het proces zijn/haar stem laat horen. Het model haalt de kaderstellende rol van de raad naar voren. Het gaat daarbij niet alleen om de kaders die in de besluitvorming over het plan worden vastgesteld, maar ook om de kaders waarbinnen burgers bij de beleidsontwikkeling kunnen kiezen.

De uitkomst van de raadssessie aan het begin van het proces bestaat uit een aantal varianten, al dan niet met aanduiding van de voorkeursvariant. Het aantal varianten waarover burgers iets mogen zeggen wordt ingeperkt door de raad als volksvertegenwoordigend orgaan. Daarin ligt het verschil met het burgerparticipatiemodel, waarin het aantal varianten kan worden ingeperkt door de ambtelijke organisatie. De raad wordt in de gelegenheid gesteld zijn verantwoordelijkheid in een vroeg stadium te nemen en het speelveld voor de burgerparticipatie te bepalen.

Raadsuitspraken kunnen zich beperken tot de doelen (scheidingspercentage en/of kg restafval per inwoner).

Zij kunnen ook betrekking hebben op inzamelsystemen, bijvoorbeeld dat de gemeente in principe twee varianten inbrengt: introductie van omgekeerd inzamelen of plaatsing van meer bakken, zakken, tassen, bags of kratten.

In de raadssessie kan de raad ook uitspraken doen over de wijzen waarop burgers worden betrokken in het proces. In veel gemeenten zijn er algemene beleidslijnen voor het betrekken van burgers, maar de raad heeft de mogelijkheid om de burgerparticipatie toe te snijden op

de specifieke vraagstukken van inzamelen en scheiden van huishoudelijke afvalstoffen en de gedragsverandering die deze van burgers vragen.

Net als in het Raadsmodel kan in dit combinatiemodel voor de betrokkenheid van de raad weer sprake zijn van een trechter, waarbij de raad in eerste instantie algemene kaderstellende uitspraken doet en later, na het burgerparticipatietraject, besluit over uitwerkingen, diensten, producten en kosten. Ook hier moet u er alert op zijn dat raadsleden niet het idee krijgen dat zij in een fuik lopen.

Gemeente Maastricht

In de gemeente Maastricht heeft de gemeenteraad in 2016 de ambitie voor het afvalplan bepaald. Daarbij is zij verder gegaan dan VANG: hoger scheidingspercentage (85 %) en minder kg restafval per inwoner (57 kg) in 2020. Vervolgens is burgerparticipatie vorm en inhoud gegeven in een proces van co-creatie voor een aantal onderdelen van de stad: centrum en een wijk. In bijeenkomsten is met burgers gesproken over de wijzen waarop

inzameling en scheiding gericht op de ambitie van de raad vorm en inhoud kan worden gegeven. Het doel was: draagvlakvorming en gebruik maken van de kennis van burgers en de motivatie die bij hen aanwezig is om de doelstellingen te realiseren. Met de burgers is in bijeenkomsten gesproken over mogelijkheden. In de wijk waren twee panels: een voor hoogbouw en een voor laagbouw. Voor het centrum was een apart panel. De sessies waren zodanig ingericht dat de consequenties van keuzes (voor kosten, gebruiksgemak en scheidingspercentages) in beeld konden worden gebracht; de deelnemers zagen direct de consequenties van keuzen.

De pilots worden uitgevoerd en de veranderde inzameling in de betreffende delen van de stad ingevoerd. Evaluatie maakt onderdeel uit van de pilots. De resultaten van de pilots gaan met een voorstel naar de raad. De raad beslist over de invoering van de systemen voor inzamelen en scheiden van afval voor de gehele stad.

In dit voorbeeld is er behalve van ontwikkeling ook al sprake van uitvoering van pilots met evaluatie. Een belangrijk voordeel van deze werkwijze is de onderbouwing van te maken keuze. Een nadeel is de doorlooptijd van het traject: meer dan 2 jaar.

4.5 Afweging en keuze procesmodel

De drie modellen (traditioneel planvormingsmodel, raadsmodel en participatiemodel) kennen elk hun voor- en nadelen. De combinatie van de modellen haakt daarbij aan. Bij de keuze voor een van de procesmodellen kunnen de volgende overwegingen een rol spelen:

- doorlooptijd van het planproces
- benodigde inzet van ambtelijke capaciteit
- kosten van het planproces
- politiek draagvlak

- maatschappelijke draagvlak
- voorwaarden voor effectiviteit van het beleidsplan
- kwaliteit van het beleid.

Doorlooptijd van het planproces

De doorlooptijd van de planvoorbereiding is het kortst bij het traditionele model. Het totale proces inclusief inspraak kan er echter toe leiden dat na de inspraak, en bij weerstand onder de inwoners, alsnog vertraging ontstaan voorafgaand aan de implementatie. Bij verwachting van weinig weerstand en bij goed inzicht in de maatschappelijke opvattingen en perspectieven in de gemeente blijft de doorlooptijd in het traditionele proces beperkt.

Inzet van ambtelijke capaciteit

Ook wat betreft de inzet van ambtelijke capaciteit is het traditionele model voordeliger voor de gemeente dan de andere twee. Afhankelijk van de beschikbaarheid van capaciteit en de bestuurlijke wens tot capaciteitsinzet moet een keuze worden gemaakt: bij weinig beschikbare capaciteit is het aan te raden zoveel mogelijk het traditionele model te volgen.

Kosten van het planproces

Deze factor hangt samen met de vorige twee: als er weinig middelen beschikbaar zijn, dan zijn het traditionele model en het raadsmodel het meest passend.

Politiek draagvlak

Het politieke draagvlak is het meest gediend met het raadsmodel en het participatiemodel. Voor het raadsmodel spreekt dat min of meer vanzelf. Wat betreft het participatiemodel blijkt dat veel raden en raadsleden de wens uiten om het perspectief en de meningen van burgers nadrukkelijk in beleidsvorming te betrekken.

Maatschappelijke draagvlak

Het maatschappelijke draagvlak is uiteraard het meest gebaat bij het participatiemodel, mits dit zodanig is georganiseerd dat brede groepen van burgers zich er in

herkennen en zij niet alleen de inhoudelijke kaders, maar ook de procesvoering steunen. Het participatiemodel richt zich op specifieke steun voor het beleid, terwijl de andere twee modellen voldoende zijn om algemene (of diffuse) maatschappelijke steun voor het beleid te genereren.

Voorwaarden voor effectiviteit van het beleidsplan

Acceptatie van het beleid door de burgers wier gedragingen direct van invloed zijn op de realisatie van doelen en ambities is een cruciale voorwaarde voor effectiviteit van beleid. Bij acceptatie gaat het om specifieke steun voor beleidsmaatregelen en de specifieke consequenties ervan voor de burgers (kosten, gebruiksgemak). Het participatiemodel biedt de beste voorwaarden voor acceptatie van beleid bij de burgers.

Kwaliteit van het beleid

De kwaliteit van het beleid kan al geborgd zijn in het traditionele planvormingsmodel. Voor inhoudelijk goed ingevoerde beleidsambtenaren levert meer deelname van raadsleden en burgers aan het planproces vaak geen nieuwe ideeën. Wel kunnen er specifieke onderwerpen vanuit burgerperspectief worden aangedragen en kunnen burgers wijzen op mogelijkheden en beperkingen rond hun woningen, of in hun straat of wijk.

Privacybescherming in Arnhem

Bij de invoering van omgekeerd inzamelen wilde de gemeente Arnhem gebruik maken van het zogenaamde pasjessysteem, waarbij de pasjes zijn gekoppeld aan adres- of naamgegevens. Al een aantal andere gemeenten kennen zo'n systeem, zij het in de meeste gevallen gekoppeld aan Diftar. Over de invoering van Diftar was in Arnhem echter nog geen besluit genomen.

In Arnhem kwam een burger in verzet tegen de registratie van zijn afvalaanbod zonder dat daarvoor een duidelijk doel bestond. Het gebruik van afvalpassen die gekoppeld zijn aan een huishouden is in deze situatie toen met

succes bij de rechter bestreden.

Na de voorbereiding van het beleid is het inzicht ontstaan dat er een privacyvraagstuk is bij het gebruik van afvalpassen. Koppeling aan Diftar lijkt hiervoor een noodzakelijke voorwaarde.

Afweging: Systeemverandering – acceptatie – participatie

Zoals aan het begin van deze handreiking gesteld, geeft de handreiking geen blauwdruk. Er zijn de nodige keuzes te maken bij de systeemverandering die veelal nodig is om de ambities van VANG-HHA binnen bereik te brengen. Die systeemverandering bij bronscheiding kan alleen maar slagen als de burger meewerkt aan de uitvoering van het beleid. Een noodzakelijke voorwaarde is dat de burger het beleid en de consequenties van het beleid accepteert. Die acceptatie is gebaat bij het feit dat de burger meent invloed te hebben gehad op de totstandkoming van het beleid. Dat maakt dat burgerparticipatie in de planvorming steeds belangrijker wordt. Ook zijn er steeds meer kanalen voor burgerparticipatie. Ondanks dat de andere modellen opkomen, lijkt het participatiemodel zelfstandig of in de combinatie met de andere twee het dominante te worden op het vlak van het afvalbeleid.

5. Inhoudelijke Kaderstelling



In dit hoofdstuk is op een rij gezet welke onderwerpen vanuit burgers en politiek naar voren kunnen worden gebracht. Uitgaande van de variant dat het beleidsplan zich richt op afvalinzameling en afvalscheiding ter beperking van verspilling van grondstoffen. De huidige inzamelstructuur en het huidige beleid zijn vertrekpunt en het landelijk beleid vormt het kader.

5.1 Ambities

Binnen de gekozen variant dient de gemeente te bepalen hoe ambitieus zij wil zijn op de inhoudelijke beleidsdoelen. De doelen kunnen betrekking hebben op alle onderdelen die in Hoofdstuk 3 zijn genoemd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele inhoudelijke aspecten van de planontwikkeling.

Voor de gemeente is de vraag aan de orde hoe hoog zij de lat voor inhoudelijke ambities wil leggen. Wil zij de VANG-ambitie (zie hoofdstuk 2) tot de hare maken of eigen (tussen-) doelen formuleren?

Voor veel gemeenten zijn de VANG-doelstellingen zeer ambitieus. De huidige scheidingspercentages liggen tussen de 50% en 60%. Vooral Diftar-gemeenten laten relatief gunstige resultaten zien met scheidingspercentages boven de 60% en restafval onder de 150 kg per inwoner. Die gemeenten kunnen ervoor kiezen om ambitieuzere doelen te stellen dan VANG beoogt. Er zijn al gemeenten die de lat hoger leggen en op weg zijn naar de 0 kg in 2050.

De Groningse Westerkwartiergemeenten Zuidhorn en Marum realiseren minder dan 120 kg restafval per inwoner en een scheidingspercentage van 70%. Deze kleine landelijke gemeenten werken met een 'milieuboer' die wekelijks een groot aantal deelstromen gescheiden aan huis inzamelt (keukenafval, oud papier, glas, metalen, plastic & drankenkartons, elektrische apparaten, kleding, frituurvet). Het ingezamelde restafval wordt bovendien ook nog eens nagescheiden.

De VANG-doelstellingen kunnen binnen de gemeentelijke politiek en de gemeentelijke organisatie worden gelegitimeerd met een verwijzing naar het landelijk streven. Het is wenselijk om eventuele afwijkende doelen toe te lichten en te onderbouwen in het beleidsplan. Er kunnen tussendoelen worden geformuleerd. Hierbij kan de verkenning in het voorbereidende stadium van het planproces van dienst zijn – zie paragraaf 3.2.

De gemeente kan minder ambitieuze doelstellingen formuleren. Daarop staat geen juridische sanctie. De politieke wens is hierbij leidend. Een gemeente kan redenen toelichten voor het beperken van de ambities.

Ambitieuze doelen, mits ze niet leiden tot hogere kosten voor de burger, of zelfs leiden tot kostenreductie, verkopen zich redelijk gemakkelijk in de politiek en naar

de burger toe. Door te verwijzen naar de ontwikkeling van de inzamelingsresultaten over een reeks van jaren, of resultaten van vergelijkbare gemeenten, kan beargumenteerd worden dat ambitieuzere doelen binnen handbereik liggen en reëel zijn.

Afvaldriehoek

De doelen die hierboven zijn benoemd zijn de inhoudelijke doelen van de bekende Afvaldriehoek.



Figuur 12: Afvaldriehoek

De Afvaldriehoek bevat de drie elementen die in het geding zijn bij inzameling van huishoudelijk afval:

- de inhoudelijke (milieu)doelen van het afvalbeleid;
- de kosten voor de gemeente, en via de afvalstoffenheffing voor de burger;
- de dienstverlening aan de burger – het gemak voor de burger.

Voor de bepaling van de gemeentelijke ambities voor inzameling en scheiding van huishoudelijk afval is de Afvaldriehoek nog steeds een goed instrument. De Afvaldriehoek is te gebruiken om inzichtelijk te maken dat verschuiving in wensen en ambities op een van de zijden van de driehoek gevolgen heeft voor de positie die de gemeente kan hebben op een of op beide andere zijde(n). De driehoek maakt consequenties van keuzes inzichtelijk. Bijvoorbeeld: hogere ambities op het vlak van de afvalscheiding of op het vlak van de dienstverlening hebben gevolgen voor de kosten voor de burger.

Communicerende vaten

De drie onderwerpen van de Afvaldriehoek zijn communicerende vaten (of: zijden). Toch betekent verschuiving op de ene zijde niet automatisch verschuiving op de andere (twee) zijde(n). Hogere ambities betekenen niet automatisch hogere kosten. Lagere kosten betekenen niet automatisch slechtere dienstverlening. Verhoging van de dienstverlening en verlaging van de drempels voor burgers om afval aan te bieden, ondersteunen de realisatie van de milieudoelen. Vergroting van de dienstverlening aan bijvoorbeeld bepaalde doelgroepen zoals ouderen en gehandicapten kan ertoe leiden dat ook de bijdrage aan de milieudoelen optimaal is.

Invoering van Diftar kan bijdragen aan de realisatie van milieudoelen en kan daarnaast op den duur tot kostenverlaging voor de burger leiden omdat kostbare verwerkingsmethoden (zoals verbranding van restafval) deels wordt vervangen door hergebruikmethoden die minder kosten of zelfs baten opleveren voor burgers en gemeente. Illustratief is wellicht dat de gemiddelde totale afvalstoffenheffing in gemeenten met Diftar duidelijk lager is dan die in gemeenten zonder Diftar.

5.2 Afweging ambities

Bij het formuleren van ambities voor het beleidsplan kunt u een aantal factoren betrekken.

A. Het landelijk beleid

- Landelijk Afvalstoffenplan (LAP);
- publiek kader en uitvoeringsprogramma VANG;
- Rijksbreed programma Circulaire Economie (CE);
- Producentenverantwoordelijkheid.

B. De historie van en ervaringen met het afvalbeleid, afvalinzameling en scheiding

- de mate waarin de gemeente in het verleden ambitieus is geweest;
- eerdere politiek-bestuurlijke discussies over

afvalinzameling en over de onderwerpen van de afvaldriehoek;

- eerdere besluitvorming door raad en college over onderwerpen uit de afvaldriehoek;
- ontwikkeling van de afvalinzamelingscijfers en scheidingspercentages afgelopen 10 jaar;
- ontwikkeling van inzamelmethoden de afgelopen 10 jaar;
- ontwikkeling kosten afvalinzameling afgelopen 10 jaar;
- ontwikkeling in burgers tevredenheid over afvalinzameling;
- inzicht in respons van burgers op inzamelmethoden de afgelopen 10 jaar.

C. De lokale situatie

- ruimtelijke structuur en bebouwingstypen;
- bevolkingssamenstelling;
- resultaten van sorteeraanlyses.

D. De huidige politiek-bestuurlijke context

- bestuursprogramma / collegeprogramma;
- politiek klimaat en politieke verhoudingen in de raad en in het college;
- opstelling van de eerst betrokken portefeuillehouder tegenover de onderwerpen uit de afvaldriehoek;
- positie van eerst betrokken portefeuillehouder en zijn/haar partij in college en raad.

Het is aan te bevelen om de genoemde factoren te betrekken bij de voorbereiding van de stappen om te komen tot het beleidsplan. Informatie over de factoren geeft een goed inzicht in de haalbaarheid van de ambities in de loop van het proces. De informatie geeft ook aanknopingspunten om vragen te beantwoorden die van verschillende kanten komen: van bestuurders, raadsleden en burgers.



Figuur 13. Keuzes in afvaldriehoek

6. Invulling beleidsplan



De inhoud van het beleidsplan kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Gelet op -wat in de vorige hoofdstukken is gesteld over het belang van het creëren van draagvlak bij burgers in de systeemverandering van de afvalinzameling, is de communicatieve waarde van een plan van belang. Traditioneel opgestelde, dikke beleidsplannen in ambtelijke, en bestuurlijk-politieke taal, passen daar niet bij; een overdaad aan feiten en cijfers ook niet. Beelden en Infographics die in één oogopslag informatie bieden, zijn belangrijke hulpmiddelen. Het is aan te raden om interne of externe communicatiedeskundigen bij de vormgeving en de planopstelling te betrekken.

Gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn heeft er voor gekozen om aan te sluiten bij de dagelijkse activiteiten van de burger, en wel aan de hand van de belevenissen van de familie De Vries. De belevenissen zijn zowel te bekijken op een filmpje op de website van de gemeente, als te lezen in het document: 'Een dag uit het leven van de familie De Vries'. De belevenissen ingedeeld naar verschillende onderdelen van de dag en activiteiten van de gezinsleden gedurende de dag, worden aangevuld en ondersteund met feitelijke informatie over afvalstromen: in de landelijke en de Apeldoornse context. Telkens wordt ook aangegeven wat de gemeente gaat doen om het afscheiden van een afvalstroom te bevorderen.

Het plan draagt verder als titel: Recycleservice 2025. Daarmee brengt het plan het dienstverleningsaspect nadrukkelijk tot uiting. In het plan zijn de milieudoelen verwerkt. Bron: Gemeente Apeldoorn, Recycleservice 2025, 2017

Elke gemeente geeft een communicatief beleidsplan op haar eigen wijze vorm. Enige omvang van het plan is onvermijdelijk gelet op de informatie en toelichting die moet worden verschaft. Informatie over doelen, maatregelen, instrumenten, doel-middelrelaties, feiten en kosten is nodig voor een afgewogen besluitvorming door college en raad. Het plan moet onderbouwd en overtuigend zijn. Een plan krijgt al snel een omvang van enkele tientallen pagina's. Daarmee raak je anno 2017 de burger kwijt. Social media bieden echter de mogelijkheid om de burger deelname te geven, waarbij het beleidsplan de centrale basis is.

Waar het om gaat is dat de burger weet wat van hem verwacht wordt en wat hij kan doen. Die op de burger gerichte, toegankelijke en aansprekende informatie maakt een substantieel deel uit van het beleidsplan.

Onderwerpen voor het beleidsplan

- Reikwijdte van het plan.

- Doelen van het plan.

- Informatie over de context van het beleid en de maatregelen.

- Motivatie (argumentatie) voor de keuzen die de gemeente maakt.

- Maatregelen die de gemeente neemt:

- fysieke voorzieningen: inzamelmiddelen, afvalbrenngmogelijkheden;
- handelen van de gemeente: inzamelen, dienstverlening voor doelgroepen, omgaan met meldingen en klachten;
- regels voor het inzamelen: regels voor de gemeente, regels voor de burger in de Afvalstoffenverordening.

- Verwachtingen van de gemeente richting de burger.

De burger moet uit het plan of uit de daaruit afgeleide informatiebronnen (via brochures, de website, social media) kunnen opmaken:

- waarom hij/zij zou moeten willen meewerken aan de uitvoering van het afvalbeleid en zou moeten bijdragen aan het realiseren van de doelen en ambities;
- hoe dat aansluit bij zijn belevingswereld;
- wat van hem/haar wordt verwacht aan handelingen en omgaan met dagelijks afval;
- wat voor voorzieningen er zijn en op welke wijze hij/zij die kan bereiken en gebruiken;
- waar hij/zij daarvoor terecht kan;
- op welke wijze hij/zij met vragen terecht kan en hoe hij/zij nadere informatie kan krijgen;
- wat zijn/haar bijdrage is aan de doelen die we z'n allen hebben gesteld;
- wat voor hem/haar de voor- en nadelen (baten en kosten) zijn en hoe die zich tot elkaar verhouden.

7. Besluitvorming



Inspraak BESLUITVORMING

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de besluitvorming over het afvalbeleid. Aan besluitvorming gaan terinzagelegging en inspraak vooraf.

In de verschillende procesmodellen uit hoofdstuk 4 van deze handreiking is het proces rond besluitvorming op een eenduidige wijze georganiseerd:



Figuur 14: Politiek-bestuurlijke besluitvorming

7.1 Besluitvorming in het college

Het college stelt het ontwerpplan vast en geeft dat vrij voor reactie van burgers en andere belanghebbenden en belangstellenden. De mate waarin dit in het college een zaak is van verschillende portefeuillehouders, hangt van de reikwijdte van het plan af.

7.2 Inspraak

Afvalinzameling raakt de burger direct: zowel wat betreft de handelingen die hij/zij moet verrichten als wat betreft de kosten die afvalinzameling met zich meebrengen. De effectiviteit van het beleid hangt voor een groot deel af van de handelingsbereidheid van de burger. Daarom is het van belang in de inspraak een zo groot en gevarieerd mogelijke groep burgers te bereiken. Daarvoor hebben gemeenten verschillende methoden ter beschikking. Voor de inspraak is uiteraard de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing.

De nieuwe social media hebben het arsenaal aan communicatie- en invloedskanalen die u ook in de inspraak kunt gebruiken, sterk uitgebreid. De kanalen zijn:

- traditionele inspraak (schriftelijk en een of meer inspraakavonden);
- informatie, debat en inspraak via wijk- en dorpsbijeenkomsten;
- mogelijkheden voor telefonische communicatie en telefonisch inspreken vanuit de burgers;
- inspraakreactie via email geven;
- informatieverstrekking via de website van de gemeente en mogelijkheden van reageren (inspreekreactie verzenden) via de website;
- mogelijkheden voor communicatie en inspreken via facebook, twitter, whatsapp, chats en andere social media;
- indien een lokale omroep aanwezig is, kan ook dit kanaal worden gebruikt.

Elk kanaal kent zo zijn eigen doelgroep. Door van meer mogelijkheden gebruik te maken, wordt de kans vergroot dat een bredere en gevarieerde groep van burgers wordt bereikt. De ervaring leert bijvoorbeeld dat traditionele inspraakbijeenkomsten bij weinig controversiële beleidsonderwerpen door een beperkte groep mensen wordt bezocht: vooral ouderen en relatief hoog opgeleiden. Jongeren gebruiken meer social media. Elke methode heeft het risico van zelfselectie van de deelnemers/insprekers. Door verschillende methoden te gebruiken en te combineren, wordt dat risico beperkt.

In Bijlage 3 is een overzicht opgenomen van argumenten die burgers kunnen inbrengen in een inspraakprocedure, maar ook al in eerdere fasen waarin ze betrokken zijn – afhankelijk van het gekozen procesmodel. Daarbij zijn enkele suggesties voor reacties gedaan.

7.3 Vaststelling van het plan

Het college verwerkt de resultaten van de inspraak in het plan, een oplegnotitie of een aparte inspraaknota. De gemeenteraad bespreekt het beleidsplan en betreft de inspraakreacties bij de bespreking. De raad stelt het plan vervolgens vast.

Vaststelling door de gemeenteraad

De behandeling in de gemeenteraad in het kader van de vaststelling van het plan verschilt niet veel voor wat betreft de keuze die is gemaakt voor het procesmodel. Ook al zijn er eerdere bijeenkomsten met de raad geweest, in de behandeling in de raad kunnen alle argumenten en opvattingen die bij raadsleden bestaan weer de revue passeren. Raadsleden laten zich niet, en in elk geval niet graag in een fuik drijven, zoals eerder betoogd. De in Bijlage 3 opgenomen onderwerpen waarmee burgers komen, kunnen ook bij de raadsbehandeling weer aan de orde zijn. Overigens kunnen die onderwerpen ook bij de bespreking in de gemeenteraad en in eerdere stadia van het planproces aan de orde komen.

8. Implementatie



In dit laatste hoofdstuk wordt kort ingegaan op de implementatie van het plan. Deze handreiking gaat niet primair over de uitvoering van het beleidsplan. Maar uitvoering en ontwikkeling en besluitvorming hangen wel nauw samen.

Als in de ontwikkeling en besluitvorming de burgerparticipatie beperkt is geweest, dan is deze met het oog op draagvlakvorming, kennis en gewinning bij burgers in de uitvoeringsfase des te meer nodig. Anders is de kans groot op weerstand in de uitvoering en onvoldoende aanpassing van het gewenste gedrag van burgers in het kader van scheiding van afval. Dit betekent overigens ook dat investeringen aan de voorkant van het proces zich kunnen terugverdienen in de latere stadia. De inspanningen gericht op draagvlakvorming in de voorbereiding en de inspanningen om het gewenste gedrag in de uitvoering te bevorderen, zijn in ieder geval communicerende vaten.

Twee onderwerpen zijn in het bijzonder van belang in het planvormingsproces en ook in de implementatiefase: Communicatie en Monitoring.

Communicatie

Communicatie in de uitvoering richt zich op:

- verdere draagvlakvorming bij burgers voor het vastgestelde beleid;
- informeren van burgers over de maatregelen waartoe de gemeente heeft besloten;
- informeren van burgers over welke stappen de gemeente zet;

- informeren van burgers over wat van hen wordt verwacht;
- informeren van burgers over de mogelijkheden die zij hebben om tijdens de uitvoering van het beleid te reageren naar de gemeente.

Informatie in de implementatiefase is het sluitstuk van de communicatie die in het planproces heeft plaatsgevonden. Aan de basis daarvan ligt een communicatieplan of paragraaf in een plan van aanpak. De communicatie in het planproces richt zich op alle mogelijke betrokkenen: de gemeenteraad, externe partijen, burgers.

Een communicatieplan heeft een aantal functies in het planproces:

- Ten eerste het verschaffen van informatie over het op te stellen plan en het planproces. Het moet waarborgen dat de deelnemers aan het planproces over de achtergronden, doelstellingen en de aanpak worden geïnformeerd. In het plan worden de deelnemers geïdentificeerd en benoemd en er wordt in aangegeven op welke wijze en wanneer zij moeten worden geïnformeerd en betrokken in het planproces.
- Ten tweede dient het communicatieplan in te gaan op de wijze waarop raadsleden en burgers worden begeleid. De doelen van de bijeenkomsten en de inzet van kanalen voor burgerparticipatie moeten helder uiteen worden gezet. Ook als pilots worden ingezet, moet duidelijk worden hoe de informatievoorziening rond de pilots is en hoe de pilots worden ingezet en met welk doel. Het verwachtingenmanagement moet in het communicatieplan worden gewaarborgd.

- Ten derde dient het communicatieplan in te gaan op de informatievoorziening over de te zetten stappen en over gezette stappen. Informatie aan burgers en raadsleden gaat over voornemens, over tussentijdse resultaten (bijvoorbeeld de varianten die tussentijds zijn gekozen) en over resultaten van burgerraadpleging.

- De vierde functie van een communicatieplan is afwijkend van de eerste drie. Hierbij gaat het om communicatie als gedragsbeïnvloeding van de burger; communicatie als sturingsinstrument van de gemeente om de beleidsdoelen te halen. Dat instrument maakt onderdeel uit van de instrumenten die in het beleidsplan worden vastgesteld. Echter tijdens het planproces kan ook al gewerkt worden aan bewustwording van het vraagstuk afvalstof-grondstof. Dat ondersteunt niet alleen de effectiviteit van de planuitvoering maar is ook ondersteunend bij het betrekken van burgers en politici in het planproces. In het communicatieplan komt te staan over welke onderwerpen raadsleden en burgers in de verschillende stappen van het planproces worden geïnformeerd en hoe zij worden geïnformeerd.

Monitoring

Monitoring in de implementatie is het vervolg op verkenning in de voorbereiding van prestaties en resultaten van afvalbeheer tot nu toe. Monitoring in de implementatie is ook een belangrijk instrument om draagvlak bij burgers en politici te behouden of uit te bouwen.

Indicatoren

Onderwerpen van monitoring van de prestaties en uitkomsten zijn:

de prestaties:

- de aantallen ledigingen van bijvoorbeeld verzamelcontainers en de ontwikkeling daarin;
- de inzet van bijvoorbeeld afvalinzamelcoaches (het aantal huishoudens dat is bezocht) en van ondersteuning van doelgroepen (bijvoorbeeld het aantal personen dat wordt ondersteund bij inzameling);

- de ontwikkeling in aantallen meldingen en klachten en de aard van de meldingen en klachten;

de uitkomsten:

- de kg ingezamelde afvalstromen, de scheidingspercentages en de berekende hoeveelheid milieurendement (vermindering uitstoot van CO₂ – zoals die door onder meer PBL en RIVM worden berekend en gekoppeld aan afvalprestaties);
- de tevredenheid bij burgers over de afvalinzameling en de service die daarbij wordt geleverd;

financiën (de kosten en opbrengsten):

- kosten van de inzameling;
- kosten van de sortering en verwerking;
- opbrengsten van de sortering en verwerking;

werkgelegenheidseffecten: zowel sociale werkgelegenheid (mensen met afstand tot de arbeidsmarkt) als reguliere werkgelegenheid bij inzameling, sortering en verwerking van afval en grondstofstromen.

De aankondiging en beschrijving van de wijze waarop de planvorming en planuitvoering worden gemonitord en eventueel worden geëvalueerd, leiden doorgaans al tot draagvlakvorming bij de verschillende betrokkenen. Daarmee dragen ze bij aan een effectieve uitvoering van de uitvoering van het afvalbeheer en daarmee aan de doelen op het vlak van afvalstof-grondstof.



Bijlage 1 Achtergronden bij de procesmodellen

In Hoofdstuk 4 van de handreiking staan 3 procesmodellen. In deze bijlage gaan wij in op de veronderstellingen die aan de bruikbaarheid en effectiviteit van de verschillende modellen ten grondslag liggen en op de mogelijkheden om vorm en inhoud aan de modellen te geven.

1. Traditioneel procesmodel

Het eerste model is het gebruikelijke model, waarbij de gemeentelijke organisatie in samenspraak met de betrokken portefeuillehouder het plan voorbereidt, het college het concept vaststelt, de burgers inspreken en de raad het plan vaststelt.

Veronderstellingen

Dit beleidsprocesmodel is nog steeds goed bruikbaar en wordt ook nog gebruikt. Enkele veronderstellingen waarbinnen dit model goed bruikbaar en effectief kan zijn, zijn:

- ambtelijk is er voldoende kennis van en inzicht in de mogelijkheden die er in de gemeente zijn om inzamelmethodieken in te voeren;
- ambtelijk zijn er reële verwachtingen van de wijze waarop burgers zullen reageren op voorstellen voor verandering van inzamelmethoden;
- ambtelijk en bestuurlijk (de portefeuillehouder) is er voldoende inzicht in de te verwachten opstelling van de raad (opvattingen over en steun voor doelen, inzamelmethoden en consequenties);
- de voorbereiding is een nauw samenspel tussen portefeuillehouder en ambtelijke organisatie;
- portefeuillehouder verwacht voorstellen effectief te kunnen toelichten en verdedigen in het college en de raad;
- ook andere beleidsplannen en beleidsvoorstellen worden volgens dit model aan de raad aangeboden.

Deze veronderstellingen zijn aannemelijk als:

- in de raad eerder van gedachten is gewisseld over verhoging van het afvalscheidingspercentage en vernieuwing van afval inzamelmethoden – het liefst in een niet al te zeer afwijkende politieke samenstelling van de huidige raad;
- een soms heikel onderwerp zoals de invoering van Diftar niet aan de orde zal worden gesteld in het beleidsplan of als Diftar al is ingevoerd in de gemeente;
- burgers in verschillende delen van de gemeente (centrum, wijken, buitengebied, hoogbouw, laagbouw) reeds gewend zijn aan vormen van gescheiden inzameling van afvalstromen;
- het vigerende collegeprogramma de ruimte geeft voor vernieuwing van het afvalbeleid;
- de betrokken portefeuillehouder in het algemeen over voldoende draagvlak in de coalitie en de raad beschikt.

Als aan één of enkele van de veronderstellingen niet wordt voldaan en/of als de voorwaarden waaronder de veronderstellingen aannemelijk zijn niet aan de orde zijn, dan moet in het proces specifiek worden geïnvesteerd in de verschillende actoren of een ander plavormingsmodel gekozen worden.

Werken met inhoudelijke varianten

In het model gaat het er ook om wat in de verschillende fasen van het model wordt voorgelegd en op elke wijze dat wordt gedaan. Wat betreft de wijze van presenteren, gaat het vooral om de mate waarin met varianten wordt gewerkt en of in de loop van het proces ernaartoe wordt gewerkt dat het aantal varianten vermindert. In dit kader staat aangegeven op welke onderwerpen varianten invulling kunnen krijgen.

Variërende onderwerpen

Het beleidsplan kan op verschillende onderwerpen variëren.

Ten eerste de doelen.

Dit is direct gekoppeld aan de ambitie die de gemeente in het beleidsplan opneemt.

- Het gaat om varianten in aantal stromen gescheiden inzameling: welke stromen en hoe die in te zamelen (bijv. restafval, gft, pmd, papier, glas, textiel, luiers, medicijnen, kca, boeken, speelgoed, grof hha, zwerfafval, milieustraatstromen)

Ten tweede de inzamelmethodieken.

- Haalsystemen (huis-aan-huis en verzamelcontainers direct gekoppeld aan woonomgeving): extra bakken per aansluiting, werken met zakken voor specifieke stromen.
- Brengsystemen (verzamelcontainers in wijk of kern, overige verzamelpunten in wijk of kern, verzamelpunt in gemeente – milieustraat).
- Inzamelfrequentie.
- De mogelijkheid om plastic, metalen en drankkartons te laten nascheiden, al dan niet in combinatie met bronscheiding en afhankelijk van de feitelijke mogelijkheden in de markt.

Ten derde wel of geen vormen van Diftar.

Ten vierde inzamelmethodieken gekoppeld aan de woonomgeving:

- Centrum – Woonwijk – Buitengebied
- Hoogbouw – Laagbouw.

Ten vijfde wijze van communiceren:

- Voorlichting, begeleiding.
- Inname en afhandeling van meldingen en klachten.

Van voorbereiding naar ontwerp

Het werken met varianten in het proces kent de volgende mogelijkheden:

1. ambtelijk wordt aangekoerst op één variant en dit wordt aan het college en in de volgende fasen voorgelegd;
2. ambtelijk wordt een aantal varianten met daarbij consequenties ontwikkeld en ter keuze aan het college voorgelegd;
 - 2.1. het college kiest een voorkeursvariant en brengt het plan met deze variant de volgende fasen in (burgers spreken zich uit over de variant en de raad stelt variant, al dan niet geamendeerd, vast);
 - 2.2. het college kiest een aantal varianten en brengt het plan met varianten de volgende fasen in (waarbij burgers voorkeuren kunnen uitspreken en de raad kan kiezen);
 - 2.3. het college maakt geen keuze uit de voorgelegde varianten en brengt het plan met varianten de volgende fasen in (waarbij burgers voorkeuren kunnen uitspreken en de raad kan kiezen).

Het college heeft bij 2.1 en 2.2 de mogelijkheid om naar aanleiding van de inspraakreacties met een nader voorstel voor een of meer voorkeursvarianten naar de raad te gaan. De resultaten van de inspraak dienen in elk geval nadrukkelijk aan de raad te worden voorgelegd – al dan niet met een advies van het college.

2. Raadsmodel

Het raadsmodel kenmerkt zich erdoor dat de raad in een vroeg stadium van het beleidsproces van een beleidsplan is betrokken. Het sluit aan bij het in de gemeenteraden inmiddels gebruikelijke model, waarbij er geen raadscommissies zijn maar de raad opereert volgens de trits Inzichtvorming, Meningsvorming en Besluitvorming. In dit model wordt ook nader vorm en inhoud gegeven aan de kaderstellende rol van de raad in een vroegtijdig stadium: voorafgaand aan beleidsontwikkeling in aanvulling op de formele kaders die worden vastgesteld met het plan.

Functies van raadplegen

Het (vroegtijdig) betrekken van de raad kan een aantal functies vervullen:

- het faciliteren van de rol van de raad in het planproces;
- het informeren van de raad om op die wijze te realiseren dat besluitvorming over het beleidsplan plaatsvindt door een geïnformeerde raad;
- het verwerven van inzicht in politieke voorkeuren en de opstelling van de raad met het oog op een politiek gewenste invulling van het afvalbeleid en een efficiënte besluitvorming over het beleidsplan later in het proces;
- het versterken van de politieke legitimiteit van het planvormingsproces en de inhoud van het beleidsplan;
- inzicht krijgen in de wensen van de raad omtrent de inhoud van het plan en het planproces.

Status van raadsuitspraken

De raad stelt het beleidsplan vast. De status is duidelijk. Minder duidelijk is die van de gedachtewisseling in de raad als deze vroeg in het planproces wordt betrokken. Om hier meer duidelijkheid in te krijgen, zal de consultatie van de raad goed voorbereid moeten worden en dient vooraf de status expliciet te worden vastgelegd.

Ten eerste moet duidelijk worden welke van de hierboven genoemde functies aan de orde zijn in de betreffende bijeenkomst: inzichtvorming, meningsvorming of besluitvorming.

Ten tweede is het gewenst dat de doelen van de bijeenkomst expliciet worden gemaakt. De volgende doelen zijn mogelijk:

- informeren van de raad over het landelijk afvalbeleid en de betekenis ervan voor de eigen gemeente;
- verkennen van opvattingen die in de raad leven over het te voeren van afval-grondstofbeleid; een interactieve sessie met behulp van bijvoorbeeld de afvaldriehoek leent zich er uitstekend voor om opvattingen van raadsleden boven tafel te krijgen;
- de raad om een advies vragen dat wordt meegenomen in het vervolg van het planproces – dit vergt toch een vorm van besluitvorming van raadsleden over het advies; het kan overigens om een verdeeld advies gaan in dit stadium;
- de raad vragen om (op strategisch niveau) uitspraken te doen die richtinggevend zijn voor het verdere planproces.

Onderwerpen

De volgende onderwerpen kunnen in een vroegtijdig stadium in een bijeenkomst / in bijeenkomsten met raadsleden aan de orde komen:

- het landelijk VANG-beleid, de consequenties voor gemeenten, de mogelijkheden voor gemeenten om er op in te spelen:
 - informatie aan de raad;
 - meningsvorming van raadsleden over het beleid en zijn consequenties;
- de Afvaldriehoek
 - inzicht verschaffen over de Afvaldriehoek;
 - meningsvorming bij raadsleden over de inhoudelijke doelen, kosten voor de burger en dienstverlening aan de burger en de onderlinge verhouding daartussen;
- opvattingen van raadsleden over gewenste afvalinzamelmethoden;
- uitspraken van de raad over de mogelijke varianten voor afvalinzameling in de gemeente;
- opvattingen van raadsleden en/of uitspraken van de raad over het betrekken van burgers in het planproces.

Dilemma

Het dilemma waarvoor de gemeente in deze wijze van handelen zich stelt, is de mate waarin uitspraken die worden gedaan aan het begin van het planproces ook doorwerken bij de vaststelling van het beleid. De ervaring leert dat het moeilijk is voor raadsleden om zich vast te leggen op een koers zonder dat zij de gedetailleerde consequenties, bijvoorbeeld de kosten, weten van een beleid. Die informatie komt pas beschikbaar in de loop van het planproces bij de bespreking van het concept beleidsplan. Raadsleden zullen met het oog daarop slagen om de arm willen houden.

Dit betekent dat in het planproces ruimte gelaten moet worden en rekening gehouden moet worden met wijzigingen van opvattingen en voorkeuren van raadsleden. Uitspraken zijn te allen tijde voorlopige uitspraken die kunnen wijzigen. Raadsleden moeten niet het gevoel krijgen dat ze in een fuik belanden of zijn beland. Hoe meer aspecten in een vroegtijdig stadium in een raadsbespreking aan de orde kunnen worden gesteld, hoe beter een beeld ontstaat dat zijn schaduwen vooruitwerpt op het latere raadsdebat.

Vorbereiding van raadsbijeenkomsten

Raadsbijeenkomsten kunnen op verschillende wijzen worden voorbereid, afhankelijk van het doel dat wordt beoogd. Informeren van de raad over het landelijk afvalbeleid en mogelijkheden op het vlak van afvalinzamelmethode vergt vooral voorbereiding op het vlak van de informatievoorziening en de wijze van bevragen van raadsleden. Behalve dat kennis van de afvalsector nodig is, is in dit geval ook procesvaardigheid nodig om raadsleden ter plekke uitspraken te laten doen. Binnen VANG-HHA is het mogelijk om externe deskundigen vanuit NVRD of RWS het landelijk beleidskader te laten toelichten.

Indien men de gemeenteraad c.q. gemeenteraadsleden uitspraken wil laten doen die richting geven aan het verder planproces, dan vergt dat de nodige (schriftelijke)

voorbereiding. Indien men uitspraken wil over de inhoudelijke doelen of over de voorwaarden op het vlak van kosten voor de burger, de dienstverlening en het omgaan met doelgroepen, dan zal daartoe een onderbouwd voorstel ter tafel moeten worden gelegd. Daarover kunnen raadsleden tenminste een voorlopige uitspraak doen.

Belangrijk is dat van de input vanuit de Raad in een vroeg stadium van het planproces wordt vastgelegd en dat in latere instantie zichtbaar wordt gemaakt wat van die input in de plandocumenten die later in het proces ter besluitvorming voorliggen is opgenomen.

Vormen

Bijeenkomsten met raadsleden kunnen op verschillende wijzen vorm en inhoud krijgen. We noemen enkele mogelijkheden.

- *Mondelinge informatie*

Mondelinge informatievoorziening aan de raad waarbij raadsleden kunnen reageren op hetgeen is verteld. Aan raadsleden kan worden gevraagd wat de opvattingen zijn over hetgeen is verteld. Dit kan in principe ambtelijk worden uitgevoerd, waarbij de rol van de portefeuillehouder die van toehoorder is. Daarbij dient ervoor worden gewaakt dat een beeld ontstaat van opvattingen die representatief zijn voor de raad. Externe procesondersteuning kan hierbij helpen.

- *Schriftelijke informatie*

Schriftelijke informatievoorziening aan de raad, zo nodig vergezeld van mondelinge toelichting waarbij in de informatie ook indicaties voor de richting van het beleid worden gegeven. Raadsleden kunnen reageren op de gepresenteerde informatie. De notitie kan van een extern bureau zijn, ambtelijk zijn of door het college geaccordeerd. Het bestuurlijk akkoord kan betrekking hebben op de inhoud maar het kan zich ook beperken tot instemming met het feit dat de betreffende informatie aan de raad wordt verstrekt.

- *Interactieve raadsessie*

Interactieve sessie met raadsleden waarbij zij door een

gespreksleider daartoe geprikkeld, hun opvattingen naar buiten brengen over het te voeren afvalbeleid in de gemeente. Dit vergt procesbegeleiding van de bijeenkomst. Dit kan met interne mensen gebeuren, maar er kan ook een externe procesbegeleider worden ingehuurd.

Proces van het raadsmodel

De raad wordt tenminste tweemaal betrokken in dit model. In de praktijk kan dit vaker gebeuren indien de raad wordt geïnformeerd of geconsulteerd over tussentijdse stappen, bijvoorbeeld over de wijze van betrekken van burgers, om van de raad nadere precisering van eerder gedane uitspraken te krijgen of om de raad op de hoogte te stellen van de stand van zaken van het planproces. Als de raad aangesloten blijft op het planproces dan kan dat de efficiency van besluitvorming over het beleidsplan bevorderen. Wij verwijzen hier naar de hierboven genoemde trechter in de raadsconsultaties.

3. Participatiemodel

3.1 Vormen van participatie

Het derde model richt zich op het betrekken van burgers in het planproces op een ander wijze dan via formele inspraak. De burger wordt in een vroeg stadium van het planproces betrokken.

Wijzen van betrekken: nieuwe mogelijkheden

Er zijn verschillende wijzen waarop burgers betrokken kunnen worden. De komst van de nieuwe media heeft het aantal mogelijkheden sterk uitgebreid. Toch kan ook nog steeds voor meer traditionele wijzen van betrekken van burgers worden gekozen. Varianten zijn:

- De burger informeren (eenrichtingsverkeer): per brief (al dan niet met folder), in huis aan huisbladen, via de gemeentelijke website, via lokale media (RTV), via facebookpagina.
- Burger laten reageren: inspraaktraject (schriftelijk en/of mondeling), inspraakbijeenkomsten, reactiemogelijkheid op gemeentelijke website, via Twitter of Facebook.
- Burger raadplegen: bijeenkomsten (georganiseerd per

gemeente, wijk of kern), enquête (schriftelijk, telefonisch, met enquêteurs, via gemeentelijke website, via telefoon, Facebook of Twitter.

- Burger laten meebeslissen: bijeenkomsten, schriftelijke enquête (via de post of digitaal: website, email).

Afweging

Bij de afweging voor welke vorm gekozen kan of moet worden, kunnen de volgende onderwerpen worden betrokken:

- al dan niet behoefte hebben aan groot bereik van de informatievoorziening of inbreng burgers;
- de behoefte aan een representatief beeld bij de inbreng van burgers;
- de mate van diepgang en detail van de informatie die wordt verstrekt of de informatie, wensen en meningen die de gemeente van de burger wil betrekken;
- behoefte aan draagvlakvorming.

3.2 Middelen/instrumenten

We gaan kort in op de kenmerken van de instrumenten:

- brief
- inspraak
- informatiebijeenkomsten
- enquête
- lokale media
- social media.

Brief (al dan niet met folder)

De brief is een middel om de burger te informeren over voornemen tot beleid. In de brief kan de burger opgeroepen worden tot reageren. In principe is een brief een geschikt middel in het stadium van uitvoering van beleid. Daarmee is het beoogde doel voor het betrekken van burgers beperkt. Het voordeel van een brief is dat deze specifiek kan worden geadresseerd, zodat het bereik kan worden bepaald en er een redelijke zekerheid is dat de beoogde doelgroep wordt bereikt.

Het nadeel van een brief, namelijk dat deze wellicht niet goed aankomt bij niet-Nederlandstaligen of niet gelezen of begrepen wordt door mensen met een taalachterstand,

doet zich ook voor bij de meeste andere media.

Inspraak

Inspraak is een formeel middel voor consulteren van burgers. Inspraak is doorgaans geregeld in de Inspraakverordening. Inspraak kan via verschillende kanalen plaatsvinden:

- schriftelijke inspraak doordat burgers een gevraagde reactie sturen aan de gemeente en
- mondelinge inspraak, meestal tijdens inspraakbijeenkomsten. Tijdens die bijeenkomsten wordt de mondelinge inbreng vastgelegd.

Schriftelijke en mondelinge inspraak komen vaak gecombineerd voor.

In de aanloop naar besluitvorming wordt de inspraak vastgelegd in een inspraaknota, waarin de ingebrachte vragen en opmerkingen staan en de reactie van de gemeente.

Inspraak leent zich voor diepgang en gedetailleerd ingaan op vraagstukken. Dat geldt zowel voor de vragen en opmerkingen van burgers als voor de reactie van de gemeente op de inbreng van burgers.

Met name bij besluitvorming over een nieuwe inzamelmethode zoals het plaatsen van verzamelcontainers en bij het invoeren van Diftar is het belangrijk dat burgers de mogelijkheid hebben om inspraak te plegen (bijvoorbeeld op de voorgenomen locatiebesluiten).

De plaats in het proces van inspraakbijeenkomsten ligt min of meer vast: vlak voor besluitvorming door raad of college en op basis van ontwikkelde voorstellen. Van oudsher ligt een voorstel voor besluitvorming ter inspraak voor. Er kunnen echter ook voorstellen worden ingebracht met varianten waarbij burgers zich uit kunnen spreken over verschillende varianten.

In de loop der jaren is de deelname aan de inspraak een vraagstuk geworden. Uit studies blijkt namelijk dat een beperkte groep burgers, qua sociale achtergrond,

opleidingsniveau en leeftijd, oververtegenwoordigd is. Het bereik van inspraak blijkt beperkt en eenzijdig te zijn maar kan wel een sneeuwbaaleffect hebben.

Informatiebijeenkomsten

De gemeente kan informatiebijeenkomsten houden. Dit kan op gemeenteniveau, maar gelet op de schaal van het grootste deel van de gemeenten in Nederland liggen bijeenkomsten op het niveau van de wijken en (kleine) kernen meer voor de hand. Tijdens die bijeenkomsten kan informatie worden verstrekt en kunnen burgers daarop reageren. Informatiebijeenkomsten kunnen onderdeel uitmaken van een formeel inspraaktraject.

Door de directe interactie tussen burgers en de gemeente (en eventueel externe deskundigen), kan wederzijds worden gewerkt aan begrip en inzichtvorming. De gemeente krijgt inzicht in het perspectief van de burgers, burgers krijgen inzicht in afwegingen die de gemeente maakt en argumenten onder de voorstellen. Ook is het mogelijk om gedetailleerd onderwerpen te behandelen.

Informatiebijeenkomsten kunnen op verschillende momenten in het beleidsproces worden ingezet, zowel in de beginstadia om ideeën en inzichten te genereren als in latere stadia wanneer er concrete voorstellen van de gemeente zijn of er zelfs als principebesluiten liggen.

Enquête

De enquête kan op verschillende wijze worden gehouden: schriftelijk (op papier – met verzoek om terugzending), telefonisch met behulp van een enquêtebureau, digitaal via de website (bijvoorbeeld met een uitnodiging tot deelname per brief of email). De vorm waarbij gebruik wordt gemaakt van enquêteurs die inwoners thuis bezoeken, is niet meer zo gebruikelijk en ook kostbaar.

Een belangrijk voordeel van een enquête is het grote bereik en de differentie van de populatie: qua leeftijd, sociale achtergrond en in ruimtelijke zin. Er kan op differentiatie worden gestuurd. Dit voordeel kan weer

deels teniet worden gedaan door de respons. Niet alleen kan die laag zijn, maar er kan ook sprake zijn van sterke zelfselectie, waarbij bepaalde categorieën mensen eerder geneigd zijn te reageren dan andere. Die beperking doet zich in hoge mate voor bij schriftelijke enquêtes waarbij men op papier moet reageren.

Bij een digitale enquête is de drempel voor reageren doorgaans lager. De beperking is daarbij erin gelegen dat de burger toegang moet hebben tot internet. Deze beperking neemt steeds verder af doordat steeds meer mensen een computer thuis hebben en aangesloten zijn op internet.

De telefonische enquête heeft de mogelijkheid om het beoogde aantal respondenten en de differentie (stratificatie) ervan zoveel mogelijk te benaderen. Men kan doorgaan tot de beoogde respons (in aantallen en categorieën burgers) is bereikt. De telefonische enquête is echter arbeidsintensief en daardoor relatief kostbaar.

In enquêtes wordt met het oog op efficiënte verwerking van de resultaten doorgaans zoveel mogelijk gewerkt met gesloten vragen (met enkele antwoordcategorieën). Dat lijkt een beperking, maar de techniek is wel zodanig ontwikkeld dat naar wensen, verwachtingen, ideeën en meningen kan worden gevraagd. Dat betekent dat de enquête ingezet kan worden in verschillende stadia van het beleidsproces: zowel aan het begin bij het genereren van ideeën en opvattingen van burgers, als later in het proces met vragen over de concrete voorstellen.

Lokale media RTV

Verschillende gemeenten kennen lokale omroepen. Deze kunnen worden gebruikt om de burger te informeren en om ideeën en opvattingen van burgers te vernemen. Ook kan via telefoonlijnen met burgers in gesprek worden gegaan over onderwerpen: zowel aan het begin van een beleidsproces, als op het moment dat er concrete voorstellen zijn gedaan. Burgers krijgen via de programma's ook direct een beeld van hoe door

medeburgers over onderwerpen wordt gedacht. Het bereik van de lokale media is zeer wisselend. Er zijn steden en dorpen waar lokale media populair zijn en goed worden beluisterd en bekeken. Er zijn ook voorbeelden bekend van media met zeer klein bereik, zowel qua aantallen mensen als qua doelgroep – met eenzijdig bereik tot gevolg.

Of dit medium geschikt is, moet per gemeente worden bekeken met het oog op wat bekend is over het bereik van het betreffende medium.

Inzet van social media

De social media, op dit moment lijken dat vooral Twitter, Whatsapp en Facebook te zijn, zijn nieuwe kanalen voor burgerparticipatie bij beleidsprocessen. Waar hierboven bij ander methoden de kanttekening werd geplaatst dat vooral ouderen deelnemen, lijkt het bereik van social media veel groter en meer divers te zijn. Vrijwel alle leeftijdsgroepen gebruiken social media – hier zijn de ouderen juist wat ondervertegenwoordigd – en ook worden ze door uiteenlopende sociale groepen gebruikt. Kanttekening hierbij is wel dat men ook interesse moet hebben in het onderwerp. Eerste ervaringen lijken er echter op te wijzen dat tot nu toe beperkt deelnemende groepen, zoals jongeren, wel reageren op bijvoorbeeld afvalthema's via Whatsapp.

Facebook heeft als voordeel dat zowel informatie kan worden verstrekt als ruimte kan worden gegeven voor reacties. Twitter is beperkt door het aantal tekens dat kan worden gebruikt. Via Twitter kan weinig diepgang worden bereikt. Twitter lijkt zich vooral te lenen voor uitspraken in reactie op concrete voorstellen en kan daarmee ingezet worden in latere stadia van een beleidsproces. Facebook heeft meer mogelijkheden. Maar ook hier geldt: hoe concreter de informatie en of de boodschap, hoe effectiever het medium kan worden gebruikt.

Ook social media kennen het nadeel van zelfselectie.

3.3 Voorwaarden voor effectief burgers betrekken

Naast de goede methode om burgers te betrekken zijn er nog enkele voorwaarden die bijdragen aan het bereiken van het doel van burgerparticipatie. Het gaat erom dat de verwachtingen goed gemanaged worden en dat de burger niet wordt overvraagd.

Management van verwachtingen

Management van verwachtingen gebeurt via het informeren van burgers over de burgerparticipatie:

- de plek van de inbreng van burgers in het totale planproces;
- de verhouding van de besluitvorming door de raad en de inbreng van burgers;
- de wijze waarop de resultaten worden verwerkt en aangeboden aan college en raad;
- de wijze waarop de resultaten worden verwerkt en teruggekoppeld aan de burgers;
- de momenten waarop over de inbreng wordt gesproken in het college en/of raad;
- de tijdsduur van het planproces;
- voor burgers wel en niet beïnvloedbare onderwerpen (bijvoorbeeld niet: de wijze van verwerken van restafval en wel de frequentie van inzameling).

Niet overvragen

De vragen die kunnen worden gesteld en de inbreng die mag worden verwacht van burgers moeten aansluiten bij de kennis en informatie van burgers en de leefwereld van burgers. Zonder aanvullende informatie zullen burgers kennis hebben van afvalbeheer op het niveau waarover daarover via de televisie en in kranten en de nieuwe media wordt gecommuniceerd. Onderwerpen als circulaire economie zijn in dat verband nogal abstract. Verder zullen burgers zich vooral oriënteren op hun eigen woonomgeving en eigen ervaringen met omgaan met afvalstoffen. Daarop zullen de vragen moeten inspelen. Burgers eerst voeden met informatie (over bijvoorbeeld VANG) en daar vervolgens in vragen op aanhaken, maakt de inbreng van burgers ingewikkeld. In bijeenkomsten

met burgers kan dat wel effectief gebeuren, maar de andere kanalen lenen zich daar minder voor nieuwe media (Facebook nog het meest).

3.4. Onderwerp van de raadpleging

Over welke onderwerpen kan de raadpleging van burgers gaan? Onderwerpen kunnen van algemene en beleidsmatige aard zijn en kunnen gaan over concrete onderwerpen: van strategisch tot operationeel.

Burgers kan in algemene termen worden gevraagd naar hun opvattingen over de beleidsmatige keuzes, bijvoorbeeld over de mate van ambitie van de doelen. Voorwaarde is wel dat de raad ermee instemt dat dit wordt voorgelegd aan burgers en dat de raad aangeeft op welke wijze hij hiermee wil omgaan. Het nadeel van dit soort onderwerpen is dat ze voor de burger vrij abstract zijn. Het is ingewikkeld om je een voorstelling te maken van meer of minder 100 kg restafval per inwoner of meer of minder dan 75 % afvalscheiding.

Het ligt meer voor de hand om de burger over concrete onderwerpen naar zijn voorkeuren te vragen:

- brengsystemen – haalsystemen
- inzaelfrequenties
- afstanden tot inzaelfaciliteiten
- dienstverlening
- mate van bereidheid tot acceptatie hogere kosten in relatie tot service en afvaldoelen.

Bijlage 2 De Afvaldriehoek

In hoofdstuk 5 wordt de afvaldriehoek opgevoerd. Deze bijlage bevat enige achtergrondinformatie. De inhoudelijke doelen van het beleidsplan vormen samen met de kosten en de dienstverlening aan de burger de Afvaldriehoek. Voor de bepaling van de gemeentelijke ambities op het vlak van inzameling en scheiding van huishoudelijk afval is de Afvaldriehoek nog steeds een goed instrument.



Figuur: Afvaldriehoek

De driehoek wordt gebruikt om inzichtelijk te maken dat verschuiving in wensen en ambities op een van de zijden van de driehoek gevolgen heeft voor de positie die de gemeente kan hebben op een of op beide andere zijde(n). De driehoek maakt consequenties van keuzes inzichtelijk. Bijvoorbeeld: hogere ambities op het vlak van de afvalscheiding of op het vlak van de dienstverlening hebben gevolgen voor de kosten voor de burger.

De afvaldriehoek is een communicatief beeldend instrument om raadsleden en bestuurders de verschillende aspecten van afvalinzameling te laten inzien. Door reeds in een vroeg stadium van het beleidsproces de afvaldriehoek als communicatie- en keuzemiddel in te zetten, wordt tijdig inzichtelijk wat de manoeuvreerruimte is om invulling te geven aan het

beleidsplan. De kracht van de driehoek is dat niet in een rechte lijn wordt gekeken naar wat de consequenties van inhoudelijke wensen en keuzes zijn voor kosten en dienstverlening, maar dat ook dat wederkerig inzichtelijk wordt dat wensen of keuzes op het vlak van kosten en dienstverlening van invloed zijn op de inhoudelijke wensen en keuzes.

De driehoek leent zich goed voor interactieve beeldvorming en meningsvorming binnen bijvoorbeeld de raad. Raadsleden kunnen inzicht krijgen in elkaars positie op de drie aspecten en welke randvoorwaarden de verschillende raadsleden stellen aan het beleidsplan.

Naast de drie onderwerpen van de Afvaldriehoek zijn er steeds vaker andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de besluitvorming. Denk hierbij aan sociale aspecten als de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, goed werkgeverschap maar ook de bijdrage aan de lokale circulaire economie.

1. Inhoudelijke afval en milieudoelen

De driehoekzijde Inhoud is hierboven al behandeld. Het gaat om de doelen die de gemeente stelt op het vlak van afvalinzameling, afvalscheiding en restafval. Aangezien de inzameling van verschillende afvalstromen communicerende vaten zijn, is het goed om aan de verschillende afvalstromen aandacht te besteden. Daarbij kunnen dan weer prioriteiten geformuleerd worden. Om het informatiegehalte van de afvaldriehoek te verhogen, kan de gemeente verdergaan en ook al aangeven wat de doelen betekenen voor de wijzen van verzamelen en scheiden. Daardoor wordt de relatie gelegd met de andere twee zijden van de driehoek.

In het beleidsplan kan op inhoud de volgende keuze worden gemaakt:

- aansluiting bij de doelstellingen die de rijksoverheid landelijk in VANG heeft gesteld voor afvalscheiding (75 %)

en beperking restafval (tot 100 kg) per inwoner;

- hogere ambities dan de landelijke (hogere scheidingspercentage dan 75 en/of minder kg restafval dan 100 per inwoner);
- gemotiveerd ambities lager stellen dan landelijk (lager scheidingspercentage dan 75 en/of meer kg restafval dan 100 per inwoner).

2. Dienstverlening

De ervaring in verschillende gemeenten is dat bij veel raadsleden goede dienstverlening aan de burger hoog in het vaandel staat. Dat betekent dat het voor de burger relatief makkelijk moet zijn om van zijn afval af te komen. De huis-aan-huis inzameling is daar een traditioneel voorbeeld van. Maar ook in situaties waar dat niet mogelijk is, zoals bij hoogbouw, of bij afvalstromen waar huis-aan-huis inzameling niet efficiënt kan worden gerealiseerd, zoals bij glas, wordt veelal gezocht naar optimale dienstverlening voor de burger.

In algemene termen geeft de politiek optimale dienstverlening voor de burger vaak als randvoorwaarde mee. Dan wordt bijvoorbeeld uitgesproken dat hogere ambities op het vlak van milieu niet ten koste mogen gaan van de dienstverlening aan de burger.

Methoden voor bevordering van afvalscheiding zoals omgekeerd inzamelen waarbij vooral service wordt verleend op het inzamelen van hergebruikstromen en het restafval juist niet meer huis-aan-huis wordt ingezameld, of de inzamelfrequentie wordt verlaagd, lijken de dienstverlening aan de burger onder druk te zetten. Maar er kan ook andersom worden geredeneerd: optimalisatie van de dienstverlening en daarmee vergroting van gebruiksgemak kan bijdragen aan de realisatie van de inhoudelijke afvaldoelen. Gebruiksgemak verlaagt de drempel voor de burger om afvalstromen gescheiden aan te bieden. Het vergt de nodige inzicht en creativiteit om dienstverlening in relatie te brengen met de andere twee zijden van de driehoek. Verschillende mogelijkheden van dienstverlening moeten worden verkend en doordacht

op hun consequenties voor inzet van mensen en voor de kosten. Wat betreft de inzet van mensen kan gezocht worden naar relaties met andere beleidsterreinen, zoals zorg, arbeidsparticipatie (social return) en beheer openbare ruimte.

Voor het proces betekent dit dat sessies waarin de afvaldriehoek als hulpmiddel voor formulering van wensen en voor keuzen wordt gebruikt, goed moeten worden voorbereid: mogelijkheden en consequenties moeten goed worden doordacht en goed kunnen worden gecommuniceerd. Het betekent ook dat in de voorbereiding moet worden overlegd met vertegenwoordigers van andere gemeentelijke beleidsterreinen en betrokkenheid van andere portefeuillehouders. Dat kost enerzijds tijd en soms overtuigingskracht. Anderzijds kunnen vanuit andere disciplines wegen en mogelijkheden worden aangedragen die nieuw licht werpen op de dienstverlening. Een andere manier van denken kan tot vergroting van het aantal mogelijkheden leiden.

In het beleidsplan kan voor dienstverlening in algemene termen de volgende keuze worden gemaakt:

- handhaving bestaand dienstverleningsniveau (handhaving haal- en brengsystemen);
- dienstverlening actief inzetten gericht op bevordering van toename afvalscheiding door de burger; anders inzetten van dienstverlening en andere dienstverlening inzetten.

3. Kosten

De derde zijde van de afvaldriehoek heeft betrekking op de kosten voor de burger. De afgelopen tien jaar zijn de woonlasten een heikel onderwerp gebleken bijvoorbeeld bij discussies over invoering van Difter. In menige gemeente wordt bestuurlijk of politiek als randvoorwaarde gehanteerd dat de afvalkosten en vooral de afvalstoffenheffing niet mogen stijgen door wijziging van het afvalbeleid. Dit heeft in veel gemeenten niet tot grote maatschappelijke en politieke problemen geleid

omdat sommige gemeenten aanzienlijk minder zijn gaan betalen voor de eindverwerking van restafval na recente aanbestedingen waarin lagere verbrandingstarieven per ton werden opgehaald. Op dit moment ligt in diverse gemeenten de focus meer op de VANG-doelstellingen dan op de afvalstoffenheffing. Dat kan echter veranderen als ambities op het vlak van de inhoud en dienstverlening alsnog tot kostenverhoging leiden die verder gaat dan de prijsindex voor de gezinsconsumptie. Het bestaande kostenniveau als randvoorwaarde lijkt hard te zijn. Daarop kan in de voorbereiding maar beter worden ingezet.

Diftar

De invoering van Diftar is soms een heikel en politiek gevoelig punt. Er zijn voorbeelden van gemeenten waar dit systeem min of meer probleemloos en met succes is ingevoerd. Maar er zijn ook voorbeelden van gemeenten waar er veel verzet is tegen Diftar. Dit kan zowel politiek gemotiveerd verzet zijn (er zijn gemeenten waar in raadsuitspraken of in bestuursprogramma's Diftar categorisch is uitgesloten), of verzet vanuit bewoners. De wijze waarop de communicatie over dit onderwerp wordt gevoerd lijkt een groot verschil te kunnen maken in de acceptatie (het belonen van afvalscheiding klinkt bijvoorbeeld veel sympathieker dan betalen voor restafval). Voor gemeenten die Diftar overwegen, komt de NVRD met een Handreiking.

Welke keuze ook wordt gemaakt of voorgelegd, het voorstel zal goed moeten worden onderbouwd. Er kunnen ervaringen van andere gemeenten worden opgevoerd. Daarvoor lenen zich benchmarkgegevens van de NVRD (www.bmha.nl). Daarnaast dient transparant te worden gemaakt welke kosten verbonden zijn aan de verschillende afvalinzamel- en scheidingsmethoden.

In politieke debatten worden cijfers niet altijd zonder meer geloofd. Wat dan beter kan werken is om met goede voorbeelden van gemeenten elders te komen. Men kan vragen om andere gemeenten, en bijvoorbeeld

raadsleden van die gemeenten, het eerlijke verhaal te laten vertellen over de effecten van de consequenties van hun beleid: voor de kosten voor de burger, voor de hoeveelheid restafval en voor de kwaliteit van de openbare ruimte (zwerfafval en afvaldumping). Het helpt ook wanneer een betrouwbare rapportage kan worden getoond van de waardering van de burger van het inzamelsysteem in die gemeenten. Ook een werkbezoek naar andere gemeente(n) kan helpen om meer inzicht en draagvlak te krijgen.

In het beleidsplan kunnen in algemene termen gesteld de volgende keuzes op het gebied van kosten worden gemaakt:

- introductie van Diftar of andere prijsprikkels;
- verhoging of juist verlaging van afvalstoffenheffing als gevolg van keuzes in de milieudoelen en het serviceniveau;
- handhaving van het huidige kostenniveau
- het huidige niveau afvalstoffenheffing als harde randvoorwaarde in het plan opnemen waarbij een efficiencyslag moet worden gemaakt.

Bronscheiding/Nascheiding

In discussies over realisatie van de doelen, het gebruiksgemak voor burgers en kosten komt recent het onderscheid tussen bronscheiding en nascheiding naar voren. Nascheiding kan aanvullend zijn op bronscheiding, het scheidingsrendement verhogen en de hoeveelheid restafval die wordt verbrand verminderen. In het geval van PMD kan nascheiding soms ook een alternatief zijn voor bronscheiding.

Verwacht mag worden dat er steeds meer publiciteit komt over mogelijkheden van bronscheiding en nascheiding en dat deze onderwerp worden van de discussie over het beleidsplan. Burgers, raadsleden en bestuurders hebben vaak het idee dat nascheiding over de hele linie een alternatief is voor bronscheiding. Het is belangrijk

dit misverstand zo spoedig mogelijk weg te nemen en duidelijk te maken dat er geen nascheiding is zonder bronscheiding, dat nascheiding hoogstens een alternatief kan zijn voor de bronscheiding van PMD. Of dit ook een reëel alternatief is, is afhankelijk van de contractuele situatie voor de verwerking van restafval en of de contractpartner nascheiding kan aanbieden. Daarop kan een gemeente zich voorbereiden door de mogelijkheden van de verschillende systemen te verkennen. Daarbij kan worden betrokken welke voorzieningen er op regionaal niveau zijn en wat de kosten van de verschillende systemen zijn, inclusief de kosten van gedane investeringen.

Ook moet worden nagedacht over de vraag hoe nascheiding al dan niet past in het totale afvalbeheersysteem. Systemen zoals Diftar en Omgekeerd Inzamelen sturen sterk op het bevorderen van bronscheiding, waardoor nascheiding in die gevallen beter als aanvullend dan als alternatief voor bronscheiding past. Daarnaast kan aandacht besteed worden aan de rol van communicatie en de effecten op preventie en op de andere stromen die wel brongescheiden moeten worden omdat de communicatie bij nascheiding anders is dan bij bronscheiding.

Bijlage 3 FAQ's. Vragen en antwoorden

Vanuit burgers maar ook vanuit politici en bestuurders komen veel vragen over haalbaarheid en wenselijkheid van verandering van inzamelmethoden. In deze bijlage hebben we er een aantal opgenomen, met daarbij suggesties voor antwoorden of reacties.

Vraag / opmerking	Mogelijk antwoord / mogelijke reactie
<p>1. De VANG-doelstellingen zijn te ambitieus</p> <ul style="list-style-type: none">- inhoudelijk- qua realisatietermijn.	<p>De doelen zijn inderdaad ambitieus. De potentie is echter ook enorm, minder dan 15% van het restafval bestaat inderdaad uit restafval. De andere 85% zijn grondstoffen als GFT, oud papier, plastic, textiel, etc. die gescheiden hadden kunnen worden. Ervaringen in andere gemeenten laten zien dat de doelen haalbaar zijn en een groeiend aantal gemeenten haalt de doelen dan ook al. Er zijn zelfs gemeenten die de doelen al scherper stellen.</p>
<p>2. Wat zijn gevolgen voor de kosten voor gemeente en burger van het nieuwe afvalbeleid?</p>	<p>De kosteneffecten zijn niet zonder meer eenduidig aan te geven. Ze hangen niet alleen af van de kosten van inzameling, maar ook van de kosten van (eind) verwerking, kosten en baten van vermarkten van afvalstromen: als secundaire grondstof en/of als brandstof. Zeker is wel dat de kosten dalen naarmate er beter gescheiden wordt. Het verbranden van restafval is immers relatief duur. Gescheiden stromen zijn goedkoper te verwerken of leveren soms zelfs geld op.</p>
<p>3. Afvalcontainers voor omgekeerd inzamelen hebben negatieve invloed op het straatbeeld en gaan ten koste van parkeerplaatsen.</p>	<p>Voorzieningen zullen van invloed zijn op het straatbeeld. In de informatievoorziening kunnen deze al bij voorbaat inzichtelijk worden gemaakt door bijvoorbeeld 'artist impressions'. Dit voorkomt dat bij burgers beelden gaan ontstaan die ver verwijderd zijn van de realiteit. Bij die 'plaatjes' moet ook van de kant van de gemeente het 'eerlijke' beeld worden gegeven.</p> <p>Bij straatbeeld hoort ook het ruimtegebruik. Indien bij informatievoorziening de gemeente laat zien welke afwegingen zij heeft gemaakt, kan dit meedenken uitlokken of direct het draagvlak in de zin van acceptatie bij burgers vergroten.</p>
<p>4. Meer verzamelcontainers in de straat leidt tot meer overlast, vooral geluid.</p>	<p>De belangrijkste bron geluidhinder bij afvalinzameling is de glascontainer. Deze staan al vele jaren in de openbare ruimte. Het gebruik en de lediging van andere verzamelcontainers maakt veel minder lawaai.</p>

Vraag / opmerking

Mogelijk antwoord / mogelijke reactie

- 5.** Brengvoorzieningen voor restafval zullen veel bijplaatsingen veroorzaken. / Diftar leidt tot afvaldumpingen.
- De ervaringen in andere gemeenten (noem bij voorkeur voorbeelden van gemeenten in de buurt), laten zien dat dit meevalt. Belangrijk is dat er goede voorlichting is over de wijze waarop men afval kan aanbieden (in vorm en volume), zodat burgers niet tevergeefs met afval naar een container lopen. Ook is het van groot belang dat de voorzieningen storingsvrij werken. Aan afvalinzamelaars moet worden gevraagd om telkens bij lediging van containers ook de toegankelijkheid te testen. Niettemin komen bijplaatsingen of afvaldumpingen soms voor. Belangrijk is dat er zeker in de beginfase ook een actieve handhavingsaanpak is. De inzet van afvalcoaches kan hierbij helpen. Zij kunnen informatie geven over het inzamelsysteem en bijplaatsingen signaleren.
- 6.** Je kunt burgers niet met zware zakken stinkend afval over straat laten lopen.
- Stinkend afval en zware zakken worden vaak veroorzaakt door organisch afval. Als afval goed gescheiden wordt is het overblijvende restafval vrijwel reukloos en niet zwaar. Het bestaat vooral uit stofzuigerzakken, gebruikt keukenpapier, chipszakken e.d. Alleen luiers vormen hierop een uitzondering.
- 7.** In de gewone minicontainers kunnen nog wel eens grote stukken afval die niet te vermijden zijn. Ondergrondse containers en/of vuilniszakken bieden hiervoor minder mogelijkheden.
- Voor afval wat te groot is voor de ondergrondse container of vuilniszak zijn verschillende andere mogelijkheden. Als het herbruikbaar is kan het worden aangeboden aan de kringloopwinkel, of via websites als Marktplaats of Gratis Aangeboden. Als het niet herbruikbaar is kan het worden aangeboden op de milieustraat of als grof vuil worden opgehaald.
- 8.** Piepschuimverpakkingsmateriaal zijn vaak grote stukken die niet bij het PMD kunnen en niet in de restafvalzakken of andere voorzieningen.
- Piepschuim kan in vrijwel alle gemeenten worden aangeleverd op de milieustraat.
- 9.** Sommige mensen produceren als gevolg van een medische indicatie meer restafval. Het is niet eerlijk dat ze daardoor meer moeten betalen.
- Aan burgers die om medische redenen meer afval produceren (denk bijv. aan stomazakken, incontinentiemateriaal) kunnen maatwerkoplossingen worden aangeboden, ingeval van Diftar bijvoorbeeld door (een aantal) vrijstellingen op het variabele tarief.

- 10.** Je kunt oudere mensen niet honderden meters met hun afval laten sjouwen.

De precieze afstand naar de dichtstbijzijnde restafvalcontainer zal voor iedereen verschillen. In de afvalstofferverordening legt de gemeente de maximale loopafstand vast. De gemeente kan hierbij rekening houden met bijzondere omstandigheden. Als afval goed gescheiden is, gaat het maar om een kleine hoeveelheid restafval die weggebracht hoeft te worden. Voor die burgers waarvoor het wegbrengen echt een probleem is komen maatwerkoplossingen. Dat loopt in principe via het Wmo-spoor. Te denken valt aan vrijwilligers die afvalstromen bij burgers met een zorgindicatie in het kader van de Wmo ophalen.

- 11.** De privacy van burgers wordt bedreigd door invoering van een pasjessysteem.

De privacy is aan de orde als een pasjessysteem wordt gekoppeld aan persoons- en adresgegevens. Bij de invoering van Diftar is dit noodzakelijk en juridisch geaccepteerd. Wanneer er geen sprake is van Diftar zullen toegangspasjes geanonimiseerd moeten zijn. In de praktijk zal het gebruik door onbevoegden beperkt zijn, vanwege het frequent wekelijks gebruik. Effectief gebruik vergt wel een goed en actueel pasjesbeheersysteem.

- 12.** Toezicht, opsporing en handhaving kosten teveel tijd en energie.

Er zijn verschillende manieren om er voor te zorgen dat afval goed wordt aangeboden. Een kortstondige arbeidsintensieve, persoonlijke benadering bij aanvang van nieuwe afvalinzamelsystemen is doorgaans effectiever dan opsporing en handhaving. In de gemeente Dordrecht is ervaring opgedaan met het aanbellen bij mensen in de buurt van ongewenste wijzen van aanbidding. Daarbij werd informatie verschaft over de juiste manier van aanbieden, waarna onregelmatigheden uitbleven. Andere gemeenten zetten afvalcoaches in die zichtbaar op straat aanwezig zijn om vragen te beantwoorden en te reageren op onjuist gebruik. Daar waar desalniettemin knelpunten ontstaan is een aanpak gebaseerd op opsporing en handhaving soms nodig.

- 13.** Brongescheiden afval wordt na inzameling toch weer bij elkaar gegooid en verbrand.

Dat is een broodje aap. De kosten van verbranding liggen vaak hoger dan andere wijzen van verwerking. Papier, textiel, metalen en kunststoffen leveren zelfs geld op. Alle gescheiden afvalstromen worden dan ook gescheiden verwerkt en zoveel mogelijk gerecycled.

Vraag / opmerking**Mogelijk antwoord / mogelijke reactie**

- 14.** Waarom burgers opzadelen en vergaande bronscheiding als nascheiding steeds meer mogelijk wordt.

Het is niet mogelijk om alle afvalstromen door middel van nascheiding geschikt te maken voor recycling. GFT, papier & karton, textiel, elektrische apparaten en gevaarlijk afval zullen altijd door middel van bronscheiding moeten worden ingezameld. Als je deze stromen eerst mengt met het restafval raken ze te vervuild om nog te kunnen recyclen. Alleen voor plastic, metalen en drankenkartons kan nascheiding soms een alternatief zijn. De mogelijkheden en capaciteit voor nascheiding zijn op dit moment dan ook nog beperkt.

- 15.** Het wordt burgers nodeloos ingewikkeld gemaakt om zich van hun afval te ontdoen.

Het is niet meer van deze tijd om al het afval wat we produceren gewoon maar weg te gooien en te verbanden. Het wordt steeds meer noodzakelijk dat we zuinig en bewust om gaan met onze grondstoffen en dat we ook het afval zoveel mogelijk als grondstof benutten. Gelukkig kan dat ook heel goed. Het is belangrijk dat burgers daar ook hun bijdrage aan leveren door afval goed te scheiden. Vanuit de gemeente zullen we dat zo goed mogelijk faciliteren door: opsomming van communicatie inspanningen zoals website, afvalcoaches, brochures, gebruik van kleuren en pictogrammen etc.

- 16.** De gemeente denkt teveel voor de burgers en het afvalbeleid laat weinig ruimte voor creativiteit en initiatief.

De gemeente verwelkomt eigen initiatief en creatieve oplossingen van bewoners. Daarom is bij het opstellen / ontwikkelen van het afvalbeleid een inspraak/ participatietraject gevolgd. Omwille van de efficiënte van de inzameling kan het afvalinzamelsysteem echter niet in elk buurt en wijk anders zijn. Er is wel ruimte voor kleinschalige initiatieven, zoals bijvoorbeeld buurtcomposteren. Naast bewoners zijn ook vaak scholen, corporaties, (wijk)verenigingen en instellingen steeds actiever op het vlak van afvalscheiding. Om die activiteiten te stimuleren, kan de gemeente dat soort initiatieven (financieel) ondersteunen.

Vraag / opmerking	Mogelijk antwoord / mogelijke reactie
<p>17. Er is te veel hoogbouw om afvalscheiding te kunnen toepassen.</p>	<p>Afval scheiden vraagt in de hoogbouw duidelijk om andere oplossingen dan in de laagbouw, waar mensen nu eenmaal meer ruimte hebben in en om het huis. Ook voor hoogbouwbewoners zoekt de gemeente naar de beste oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van voldoende containers voor grondstofstromen.</p>
<p>18. Het afvalbeleid is onnodig uniform, terwijl de woonomstandigheden van mensen verschillend zijn.</p>	<p>Voor verschillende woonsituaties zijn er verschillende oplossingen, zo is het inzamelsysteem voor de laagbouw anders dan voor de hoogbouw. Omwille van de efficiency van de inzameling (het mag tenslotte ook niet te duur worden), is enige mate van uniformiteit echter wel noodzakelijk. Binnen die marges kijken we graag met bewoners naar hoe de inzameling het best op buurten en wijken toegesneden kan worden.</p>
<p>19. De capaciteit van de containers bij huis is veel te groot. Ze nemen teveel ruimte in.</p>	<p>Er zijn verschillende maten containers: 240 liter en 140 liter. Voor mensen zonder tuin zijn 25 of 40 liter containers mogelijk. Veel gemeenten bieden de mogelijkheid om na de introductie het nieuwe inzamelsysteem gedurende een zekere periode kosteloos van containermaat te kunnen wisselen. Daarna is een containerwisseling meestal ook nog mogelijk, maar dan tegen betaling. Burgers kunnen voorts het initiatief nemen om een of meer containers te delen met de burens.</p>

