

ONDERZOEK KWD AFVAL

Eindrapport



Ontwikkeld door:
Plennid Netherlands B.V.

In opdracht van:
Rijkswaterstaat

 plennid
mooit het circulair

 Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Maart 2021

Nº1

INHOUDSOPGAVE

ONDERZOEK KWD AFVAL

Sectie I	→	Introductie	03
Sectie II	→	Rol en visie	05
Sectie III	→	Spelers op de markt	11
Sectie IV	→	Bevindingen	16
Sectie V	→	Conclusies en aanbevelingen	19
Sectie VI	→	Verantwoording	23

INTRODUCTIE



CONTEXT

De Nederlandse ambities op het gebied van circulaire economie liegen er niet om: 50% minder grondstoffengebruik in 2030 en volledig circulair in 2050, aldus het Rijks brede programma 'Nederland circulair in 2050'. Eén van de doelen is om in 2022 de hoeveelheid restafval van bedrijven, organisaties en overheden dat vergelijkbaar is met huishoudelijk restafval, gehalveerd te hebben ten opzichte van cijfers uit 2012: van 2 Mton naar 1 Mton^{1,2}. Deze stroom wordt ook wel Kantoor- Winkel

en Dienstenafval (KWD-afval) of Handel, Diensten en Overheids-afval (HDO-afval) genoemd.

Om reststromen die voorheen als afval werden gezien in te zetten als grondstoffen in de circulaire economie, is het zaak deze te scheiden: zo zamelen we nuttige, herbruikbare monostromen in, in plaats van onbruikbaar restafval. Dat deze omschakeling nog niet zo eenvoudig is, toonde onder andere het rapport 'Afvalprikkel's' uit 2019 aan³. DRIFT

1 Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'; zie ook [Rijksoverheid, Afval Circulair](#).

2 Landelijk Afvalbeheerplan (Ministerie van IenW 2019).

3 [Onderzoek 'Afvalprikkel's'. Een onderzoek naar huidige prikkels voor het sorteren, verbranden en nuttig toepassen van afval in Nederland](#). 2019. DRIFT BV, Erasmus Universiteit Rotterdam.

onderzocht juridische, economische, institutionele en mentale prikkels op het gebied van afvalverwerking. De belangrijkste bevindingen lieten zien dat:

“In het huidige afvalstelsel (...) vooral gestuurd (wordt) op een afname in gestort afval alsmede op een verschuiving weg van verbranding naar meer recycling. In grote mate is dit ook gelukt: de hoeveelheid gestort afval is het afgelopen decennium sterk gedaald. Echter bestaat er weinig motivatie om het beter te doen dan de minimumnorm. Er is nog een grote kloof tussen de idealen van de toekomstige circulaire economie en het (eigen)beeld van een zeer sterk op kosten concurrerende

afvalsector in het heden. Ook wijzen de resultaten uit dat het storten en verbranden van afval nog steeds vaak financieel aantrekkelijker is dan recycling.”

Ook wordt benoemd dat specifiek op het gebied van HDO-afval, er nog weinig schaalvoordeel is voor het gescheiden inzamelen van reststromen, waardoor het vervolgens ook relatief duur is- als inzamelaars het al aanbieden. “Het systeem heeft hier dus een negatieve ‘lock-in’, waardoor kansen onbenut blijven”, schrijft DRIFT. Daarnaast zouden medewerkers van KWD/HDO-organisaties meegenomen moeten worden in het scheiden van reststromen.

SCOPE

Het voorliggende rapport focust zich expliciet op de inzameling van KWD-afval en de dynamiek daarvan. Daarbinnen onderzoeken we de obstakels én mogelijke oplossingen. Daarbij kijken we zowel naar de rol van gemeenten en gemeentelijke inzamel- en verwerkingsdiensten als naar de rol van innovators op de markt voor fijnmazige inzameling en verwerking; met extra

aandacht voor het handelingsperspectief van gemeenten. We vroegen verschillende spelers in deze markt naar hun visie, respectievelijke beleid en of diensten, maar vooral naar de uitdagingen en kansen die zij zien om de inzameling en verwerking van KWD-afval écht duurzamer te doen.

DE ROL EN VISIE VAN GEMEENTEN EN GEMEENTELIJKE AFVAL-INZAMELDIENSTEN

Belangrijke stakeholder én richtinggevend voor de oplossingen in het afvallandschap zijn gemeenten en de door hen (direct of indirect) aangestuurde gemeentelijke afval-inzameldiensten. Aan de hand van interviews met de Gemeente Amsterdam, RAD en Cyclus N.V. brachten we deze kant van het speelveld in kaart.





CASE 1

AMSTERDAM

Gemeente Amsterdam is de grootste gemeente van Nederland, met 862 965 inwoners (2019¹). In de periode 2018-2022 met een college van B&W gevormd door een coalitie van GroenLinks, D66, PvdA en SP. Een gemeente met flinke circulaire ambities en een grootstedelijke dynamiek.

Gevraagd naar wat zij signaleren als richtinggevend elementen op het gebied van afvalinzameling, wordt als eerste het wettelijk onderscheid tussen huishoudelijk en het afval van bedrijven genoemd. "Dat kan slimmer: niet kijken naar waar het afval ontstaat, maar over welke grondstofstromen we het hebben. Dat is veel nuttiger met het oog op de circulaire ambities". Door het huidige onderscheid ontstaat veel inefficiëntie: er moeten verschillende inzamelaars de (binnen)stad in, zowel de gemeente voor het huishoudelijk afval als verschillende

marktpartijen voor het bedrijfsafval.

Anderzijds zien zij, net als het rapport van DRIFT, dat de aanwezigheid van vele aanbieders in de markt voor bedrijfsafval ervoor zorgt dat geen van hen voldoende schaal bereikt om rendabel monostromen in te zamelen, waardoor de prijzen noodgedwongen hoog liggen – hoger dan voor het inzamelen van restafval. Met name maatschappelijke instellingen, zoals sportverenigingen, kloppen daarom alsnog bij de gemeente aan of zij kunnen helpen bij het faciliteren van gescheiden inzameling.

Dat mag wettelijk niet, maar landelijke wetgeving in beweging krijgen is ingewikkeld en duurt lang. Via een amendement² is hierop in de Tweede Kamer een algemene maatregel van bestuur (uitzondering / wijziging op een wet) aangevraagd. Dat moet vervolgens eerst onderzocht

¹ CBS, 2019 [Aantal inwoners - Gemeenten \(2019\) \(cbsinuwbuurt.nl\)](#)

² [Amendement Schonis](#), maart 2020

worden – een onderzoek dat een half jaar later nog niet op gang bleek te zijn gekomen, omdat het ministerie wilde afwachten of het amendement op zichzelf al voldoende druk op de markt zou zetten om het op te lossen. “Die tijd hebben we niet, als we het ambitieniveau willen waarmaken”.

Omvaarttemakenwildegemeentegraagsamenwerkenmet innovatieve bedrijven op het gebied van afvalinzameling en -verwerking. Daar zorgt de Aanbestedingswet voor een nieuwe uitdaging: veel startups en kleine bedrijven vallen af, omdat ze niet aan wettelijke basisvoorwaarden (‘rechtmatigheid’) kunnen voldoen. Dan moet je denken aan ISO-certificeringen, balanspositie qua eigen vermogen- zaken die aantonen dat een bedrijf (al) stabiel en betrouwbaar is. Gelukkig, zo schetst zij, ontstaan er nieuwe vormen van aanbesteden en is daar een overzicht voor ontwikkeld in de vorm van de [PIANOO toolkit](#), al zijn die nieuwe aanbestedingsvormen voor de Gemeente ook nog een kwestie van testen en leren.

Anderzijds signaleren zij als bottleneck op landelijk of zelfs EU-niveau de lage prijs van primaire (maagdelijke)

grondstoffen: doordat in de huidige marktprijzen voor virgin grondstoffen lager zijn dan gerecyclede grondstoffen, is de goedkoopste optie nog altijd het verbranden van (rest)afval. Het scheiden van afval en de grondstoffen eruit halen is niet rendabel. Een systeemverandering is nodig. De Gemeente Amsterdam blijft zich hier naar het ministerie toe hard voor maken, maar “dat is een lang en taai proces”.

Kansen zien zij in ‘white label’ (gecombineerde) inzameling in de binnenstad. Daarbij maakt het niet zo zeer uit of de gemeente dat doet of marktpartijen: het doel moet zijn om voldoende schaal te behalen om rendabel monostromen in te zamelen. Maar ook in creatief denken en kleine, onzelfzuchtige initiatieven, zoals een school die een deel van hun KWD-afval voorkomt door leerlingen te vragen geen pakjes drinken meer mee te nemen.

Daarnaast kan de Gemeente Amsterdam -en de rest van de G4 met hen- een rol spelen in het overbruggen van de kloof tussen (innovatieve spelers op) de markt en de Rijksoverheid, o.a. door in gesprek te blijven over oplossingen. “De gemeente kan niets alleen doen. Het kan alleen met de rijksoverheid, de gemeenten én de markt”.

CASE 2

RAD

RAD is de inzameldienst van de gemeente Hoeksche Waard, en sinds 1 juli 2020 ook van de gemeente Goeree Overflakkee. Daar starten zij vanaf 1 april 2021 met inzamelen. De gemeenten zijn volledig eigenaar van RAD. Het is een -voor Nederlandse begrippen- relatief dunbevolkt

gebied: zo’n 130.000 mensen (85.000 aansluitingen) op bijna 600 km². RAD haalt zowel huishoudelijk (93%) als KWD-afval op (7%) en doet zelf geen verwerking – wel oefenen ze invloed uit op de verwerking door middel van aanbestedingen/ bestekken. Hun belangrijkste doel is

zo hoog mogelijke service op huishoudelijk afval, en "het ontzorgen van de winkel om de hoek". Grotere bedrijven laten ze aan marktpartijen over.

Ook bij RAD is het wettelijk onderscheid tussen huishoudelijk- en KWD-afval een belangrijk pijnpunt, ondanks dat zij een vergunning hebben voor het inzamelen van beide stromen. Dat RAD ook bedrijfsafval ophaalt, betekent namelijk alsnog niet dat dat mag door middel van dezelfde infrastructuur als huishoudens. Als voorbeeld noemt hij (in andere jaren dan corona-jaar 2020) de piek in aangeboden glas in de openbare glasbak, op locaties waar cafés zitten- terwijl horeca officieel zijn glas in eigen containers aan zou moeten bieden. "Dat wordt nu gedoogd. Maar we weten dat het niet huishoudelijk is".

Groter is het probleem bij PMD: "bij bedrijven wordt PMD nu in het restafval gedaan, terwijl we het voor huishoudens los inzamelen. In verband met de uitgestrektheid van ons gebied, ga je geen aparte ronde rijden voor bedrijfs-PMD. Maar als je dat kunt combineren... dan zamel je het allemaal in en is het uit het stiekeme. Want "waarom zou een bedrijf, met exact hetzelfde PMD, dat niet met dezelfde wagen mee mogen geven als het huishoudelijk PMD (...) Trek het uit de illegaliteit. Want het gebeurt, en iedereen weet het, maar volgens de letter van de wet mag het niet".

Hetzelfde geldt voor de milieustraten. RAD had een vergunning voor zowel particuliere als zakelijke milieustraten – maar die laatste moest aan zó veel eisen en administratie voldoen, dat ze ermee gestopt zijn. Dus een kleine ondernemer, die zijn winkel of kantoor verbouwt en een beetje puin of wat witgoed heeft, moet op zoek naar een alternatief. "Toch naar de milieustraat, met een particulier pasje bijvoorbeeld". Of: in het restafval, terwijl als het om apparatuur gaat, je dat via de milieustraat wél zou kunnen scheiden en hergebruiken. "Maar je snapt ook dat die ondernemer denkt, "Oké, het is weg, daar hoef ik me niet meer druk om te maken"". Een grote wens zou daarom zijn dat landelijke wetgeving minder voor administratieve rompslomp voor de kleine ondernemer om de hoek zou zorgen.

Zij zien praktische uitdagingen in gescheiden inzamelen voor zowel particulieren (huishoudens) als ondernemers. Zo leeft de angst dat met het op termijn inzamelen van PMD via wat nu de restafval-vuilnisbak is (waarbij particulieren het laatste beetje restafval actief zelf weg moeten brengen naar ondergrondse containers) zal zorgen voor toename van vervuiling van de PMD-stroom – omdat mensen dan toch restafval in de container zullen gooien.

Anderzijds is het voor kleine bedrijven überhaupt lastig om afval te scheiden, door de kleine volumes: "grootwinkelbedrijven hebben van alle reststromen voldoende volume om aparte containers of zelfs een pers aan te schaffen. De bakker om de hoek niet". De grootste kansen liggen volgens hen daarom in het eerdergenoemde combineren van stromen – zoals het PMD van kleine bedrijven laten ophalen door dezelfde wagens die huishoudelijk PMD ophalen.

Optimistisch stemt de individuele betrokkenheid van klanten en medewerkers: zij signalering het als er piekmomenten of structureel te scheiden bruikbare monostromen zijn en proberen daarnaar te handelen. Zo ontstond er een initiatief waarbij een basisschool aan de slag ging met de touwtjes die om hooibalen zaten en in grote getale vrijkwamen bij een manege. En een paar jaar geleden koppelde de directeur een bedrijf dat op zoek was naar kunststof dorpels aan een bedrijf dat jerrycans als afval had – die tot kunststof dorpels verwerkt konden worden. "Dan zie je geen tonnen over je balans gaan, maar maak je wel impact." Graag zou hij willen dat RAD daar meer structureel een rol in zou spelen. Bijvoorbeeld door het eenvoudig te maken voor bedrijven om bepaalde pieken in afvalstromen aan te melden. "Nu vragen ze een extra container en die brengen we. Maar je wilt eigenlijk weten om welke stroom het gaat en die massa van een bepaald product, een bepaalde reststroom, ergens kunnen aanbieden". Bedrijven en hun reststromen (anoniem) koppelen. "Alleen, hoe krijg je zoiets rendabel?"



CASE 3

CYCLUS NV

Cyclus NV is voor de gemeenten Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Kaag en Braassem, Krimpen aan den IJssel, Krimpenerwaard, Lansingerland, Montfoort, Nieuwkoop, Oudewater, Waddinxveen en Zuidplas, hun inwoners en bedrijven, “de schakel tussen afval en de opwerking tot waardevolle grondstoffen”. Cyclus is een uitvoeringsorganisatie en zamelt in opdracht van en in overleg met gemeenten afval in. Daarnaast verzorgt zij contractmanagement met de verwerkers: zo zorgt Cyclus dat het afval duurzaam verwerkt wordt tot waardevolle grondstoffen. Het gaat hierbij voornamelijk om huishoudelijk afval, afval in de publieke ruimte, en in mindere mate om bedrijfsafval - van bijvoorbeeld maatschappelijk geëngageerde instellingen en organisaties. Naast het uitvoeren van de inzameling, reiniging en verwerking van afval is Cyclus ook Van Afval Naar Grondstof (VANG)-specialist: zij ondersteunen hun opdrachtgevers (de

gemeenten) op verzoek met beleid en inrichtingsplannen, burgerparticipatie, gedragsbeïnvloeding en monitoring.

Hun ruimte wordt in belangrijke mate bepaald door de aandeelhouders: de gemeenten. In coronatijd hebben gemeenten de prioriteit niet bij circulair liggen: geld moet naar het sociale domein. “Dingen mogen wel, maar mogen geen extra geld kosten”, signaleert Cyclus.

Een belangrijke observatie die zij doen, in lijn met de Gemeente Amsterdam en het eerdergenoemde DRIFT-rapport, is dat financiële prikkels in de markt voor gescheiden stromen ongunstig zijn. “Oud papier en metalen leveren wat geld op, maar andere grondstoffen hebben op dit moment een negatieve waarde. We doen wel veel inspanningen om bijvoorbeeld GFT los in te zamelen, zodat het gecomposteerd en vergist kan worden, maar dat

kost 75 euro per ton." Dat is meer dan restafval verbranden. "Dus de gemeenten worden daar niet beter van". Dat maakt het gunstiger om te streven naar minder afval, dan alleen naar goed gescheiden reststromen.

Een uitdagende stroom is volgens Cyclus, net als voor RAD, het PMD. Sinds 1 april 2020 zijn 'hun' gemeenten alleen nog verantwoordelijk voor de inzameling, niet meer voor de verwerking, en ontvangen slechts een inzamelvergoeding. "Maar de verwerker, in ons geval Suez, heeft de opdracht van het Verpakkingsfonds meegekregen: 'stuur op kwaliteit'. Zij hebben de mogelijkheid om aangeleverd PMD af te keuren als het vervuild is; en tegelijkertijd hebben ze een contract waarbij ze alleen betaald krijgen voor de goedgekeurde hoeveelheden. Daar zit een spanning in. "Je kunt Tubantia en Afvalonline haast niet openslaan of je leest erover: tot 75% van het PMD wordt afgekeurd. Dus de verwerker heeft een probleem, want hij krijgt maar voor de resterende 25% betaald." De verwerker legt vervolgens weer een claim bij de gemeenten om die overige 75% te betalen, want 'dit is ook jullie probleem'. "En als je dan weet dat restafval goedkoper is, dan begrijp je dat gemeenten op hun achterste benen staan. Wij hebben nu bij Cyclus slechts 3% afkeur, maar dat wordt in de toekomst meer, zo simpel is het. Dat levert hoofdpijn op: we proberen na te denken hoe we bij de inzameling al kunnen zorgen voor hogere kwaliteit". Eén van de oplossingen is bijvoorbeeld een afvalcoach die langs de deuren gaat in een wijk waar relatief veel vervuiling in het PMD zit. Handicap hierbij is opnieuw de coronacrisis: een zwaarder middel, zoals BOA's inzetten, is op dit moment niet mogelijk omdat die worden

ingezet op het handhaven van de coronamaatregelen en niet op de kwaliteitscontrole van afval.

Terug naar puur KWD-afval: Cyclus schetst dat contracten voor bedrijfsafval typisch iets hogere toleranties hebben voor vervuiling van verschillende stromen. Gemeenten hebben er ook niet zo veel hinder van, als daar een keer een partij wordt afgekeurd. Dat betalen de bedrijven immers zelf. Daardoor ligt de nadruk in de discussie over bedrijfsafval meer op andere aspecten: bijvoorbeeld, "kunnen we de kwetsbare binnenstad ontlasten door te werken met white label inzameling, gecombineerde vervoersbewegingen en zero emission voertuigen?".

Kijkend naar oplossingen ziet hij die met name op het gebied van gedragsbeïnvloeding. Genoemd worden de afvalcoach, die mensen aanspreekt en uitleg geeft; maar ook het trainen van vrijwilligers bij verenigingen zodat die exact weten wat er wel en niet bij het oud papier mag; en het zorgen voor voldoende 'hardware': voldoende en de juiste afvalbakken.

Een verrassende duurzaamheidsoplossing waar Cyclus aan werkt, bevindt zich op het vlak van logistiek: zij onderzoeken of de reinigingsvoertuigen (de elektrische wagens die vuilniszakken uit openbare afvalbakken vervoeren) als ze 's ochtends de stad ingaan meteen lokale winkeliers kunnen bevoorraden. De locatie van Cyclus vormt dan een hub, waardoor er minder logistiek vervoer de stad in gaat.

SPELERS OP DE MARKT VOOR FIJNMAZIGE INZAMELING

'De markt' wordt vaak als andere kant van het speelveld genoemd. Daarin zien we zowel traditionele partijen, die zowel inzameling als verwerking van afval doen, vaak gericht op grote volumes, op centrale locaties en met traditionele verwerkingsmethodes (vergisting, compostering, verbranding met energierugwinning). Er zijn echter ook innovatieve spelers op de markt, die zich expliciet richten op fijnmazige inzameling – de inzameling van monostromen. Twee van deze partijen zijn Seenons en GroenCollect.





CASE 1

SEENONS

Seenons is een startup die 100.000 bedrijven restafval vrij wil maken voor het einde van 2025, door fijnmazige inzameling te faciliteren. Dit doen zij via hun platform: zelf hebben ze geen vervoersmiddelen op de balans staan. Zowel bedrijven met afvalstromen als vervoerders, inzamelaars en (circulaire) verwerkers zijn aanwezig op het digitale platform van Seenons. Seenons zorgt vervolgens voor de optimale inzameling (van retourlogistiek, bakfietsen, elektrische busjes tot kraakperswagens) en voor zo duurzaam mogelijke verwerking, waarbij de bedrijven die afval aanleveren een eventueel circulair geproduceerd product ook weer terug kunnen kopen. Op moment van schrijven is Seenons actief in omgeving Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam.

¹ [Uitvoeringsprogramma afval en grondstoffen 2020-2025](#), Gemeente Amsterdam

Hun bakermat is Amsterdam. Daar stipt Seenons een lokaal frustratiepunt aan: het reinigingsrecht. Het reinigingsrecht biedt bedrijven de mogelijkheid om kleine hoeveelheden restafval goedkoop te laten inzamelen op de bestaande routes voor huishoudelijk afval. "Daar valt niet tegenop te concurreren, maar belangrijker: er zit geen duurzaamheidsprikkel in". Gelukkig heeft de Gemeente Amsterdam dit zelf ook in het vizier: "Het reinigingsrecht wordt herzien. (...) Daarnaast kent het geen prikkel om restafval te voorkomen en meer grondstoffen te scheiden. In 2020 treffen we voorbereidingen voor het aanpassen van het reinigingsrecht¹." Seenons benoemt dat dit soort uitzonderingen en regels -die in het verleden zeker nut hadden, maar nu verduurzaming kunnen afremmen- in

verschillende vormen in verschillende regio's terug te vinden zijn.

In lijn met de andere geïnterviewde benoemt Seenons het wettelijk onderscheid tussen huishoudelijk afval en KWD, terwijl samenstelling vergelijkbaar is. Dat kan beter en efficiënter. Daar zien zij een kans; ze zouden, met hun software, de gemeente kunnen helpen met het optimaal organiseren van de inzameling van verschillende monostromen. "We kunnen de gemeente helpen in kaart brengen wat waar vrijkomt en hoe dat het beste ingezameld kan worden. Tegen de beste prijs; dat kan gewoon de gemeentelijke inzameling zijn als die het goedkoopst blijkt te zijn. En als er dan stromen zijn die de gemeente niet passen, denk aan sinaasappelschillen en koffiedrab, dan doet een ander dat."

Daarin hopen ze gemeenten meteen een zekere flexibiliteit te bieden. Als voorbeeld noemt hij de effecten van de COVID-19 epidemie: "Door Corona zien we in onze data dat het voor de gemeente heel lastig is geworden om tijdig al het huishoudelijk afval in te zamelen, terwijl er op andere routes juist overcapaciteit is ontstaan bij commerciële bedrijven. We kunnen de extra capaciteit van bedrijven inzetten om te voorkomen dat de containers uit gaan puilen, iets wat momenteel veelvuldig te zien is in het straatbeeld".

Het wettelijk onderscheid tussen huishoudelijk- en KWD-afval blijft waarschijnlijk nog wel even bestaan, maar toch ziet Seenons kans voor samenwerking tussen overheid en markt. "We zien dat gemeenten in een spagaat zitten, omdat ze toch verantwoordelijk zijn voor een goede dienstverlening. Door samen te werken met commerciële bedrijven voor de inzameling hoeft de een het ander niet meer uit te sluiten". Hoe dan, als het wettelijk onderscheid ervoor zorgt dat verschillende partijen verantwoordelijk

zijn voor de inzameling van deze vergelijkbare soorten afval uit de (binnen)stad? "We ontwikkelen 'White Label' software waar zowel traditionele afvaldienstverleners, logistieke partijen en de gemeente op terecht kunnen. Zo kan één voertuig één monostroom ophalen, of dat nu KWD- of huishoudelijk afval is. Achter de schermen, in het platform, wordt die (financiële) verantwoordelijkheid verdeeld."

Op het gebied van samenwerken benoemt Seenons nog een andere kans. Net als de Gemeente Amsterdam opmerkte, ervaren zij dat aanbestedingsprocessen van (semi)overheden nog vaak (in)gericht zijn op traditionele partijen. Bijvoorbeeld door formele voorwaarden waar moeilijk aan te voldoen is als startup; maar ook in de formulering van een aanbesteding, waarbij vaak nog wordt uitgegaan van één bedrijf dat met eigen wagens afval ophaalt en naar een eigen verwerkingsinstallatie brengt. Gemeenten en andere overheden kunnen bewust ruimte creëren voor samenwerking met innovatieve marktpartijen: nieuwe aanbestedingsvormen bieden meer ruimte.

In het algemeen ziet Seenons vooral een rol weggelegd voor de gemeenten en rijksoverheid in het creëren van een level playing field, door financiële en juridische prikkels. Door hogere belastingen te heffen op het verbranden van restafval "ongeacht de bron of soort", zou je het aantrekkelijker kunnen maken om te scheiden en benutten. Of dat de gemeente eisen stelt waardoor een vervuilende inzamelaar de stad niet in komt, waardoor de markt binnen de duurzame kaders die gesteld zijn moet gaan concurreren en oplossingen vinden. "De prikkels zo stellen dat duurzaamheid loont, ook financieel gezien, of dat je gewoon uitgesloten bent als je het niet duurzaam doet. En dat je het verder gewoon door de markt laat oplossen. Gemeenten hoeven dan alleen ieder jaar de criteria van duurzaamheid te verhogen, dan gaat iedereen rennen."



CASE 2

GROENCOLLECT

GroenCollect streeft naar een volledig duurzamere en circulaire maatschappij met eerlijke kansen voor mensen die hun plaats zoeken op de arbeidsmarkt. Zij richten zich op het op een duurzame, snelle en voordelige manier afval ophalen. Met elektrische voertuigen, hetgeen goed is voor het milieu- én praktisch, in volle binnensteden. Daarbij zorgen ze meteen voor de monitoring van de kwaliteit, zodat de materialen goed bruikbaar zijn voor bedrijven die er iets mee maken. Zodat bijvoorbeeld biogas kan worden gemaakt van oud brood, groente, fruit en etensresten; koffiedroes gebruikt kan worden als groeibodem voor oesterzwammen of grondstof voor bioplastic; of dagvers brood gebruikt kan worden om Jenever mee te stoken.

GroenCollect wil de afvalverwerking naar de stad zelf halen. "Afval mag niet meer dan 20 km reizen nadat het vrij is gekomen. Dat is in praktijk niet altijd haalbaar, maar daar streven we wel naar." Het doel is om binnen twee jaar een volledig schaalbare franchiseoplossing voor stedelijke afvalverwerking te hebben staan, vanuit het principe 'multi-lokaal' (kleine, zeer lokale hubs, gerund door lokale ondernemers) en gebruik makend van verregaande automatisering.

Gevraagd naar belangrijke dynamieken in de afvalinzameling, noemt ook GroenCollect onvermijdelijk het wettelijk verschil tussen huishoudelijk en KWD-afval.

Specifiek op het gebied van papier/karton en PMD: "In feite is het hetzelfde materiaal. (...) Maar dan loop je ertegenaan dat dat als twee werelden wordt gezien, en dat de financiering zo anders is -belastingen voor huishoudens versus bedrijven die betalen voor inzameling. Wij zijn bewust voor B2B gegaan, omdat we onze cashflow gezond wilden houden, en gemeenten betalen heel laat. Ook het beslissingstraject duurt lang, dus dat is voor een startup niet aantrekkelijk. En bij bedrijven heb je een pressiemiddel, je kunt gewoon het bedrijfsafval niet ophalen als ze niet betalen. Bij een gemeente gaat dat niet".

Een ander obstakel bevindt zich op het gebied van aanbestedingen, al gaat het voor GroenCollect nog alleen om de voorwaarden zoals die werden genoemd door de andere organisaties. "Als organisatie die overal kleine locaties heeft, word je niet gezien als één groot bedrijf. We moeten knokken om serieus genomen te worden, door overheden, bedrijven en investeerders. (...) Ambtenaren begrijpen niet dat wij misschien nu de capaciteit nog niet hebben, maar supersnel schaalbaar zijn. Zij willen die landelijke dekking garanderen, maar ik ga niet eerst uitbreiden om het uitbreiden. Dat doe ik pas als zij ons die aanbesteding gunnen. Dus je krijgt een kip-ei verhaal."

Dat David vs. Goliath-effect ziet GroenCollect ook terug in de markt: "Wij ervaren van de grote inzamelaars eigenlijk

geen echte concurrentie, die onderschatten ons ook. Ik wil die markt overhoopgooien, zorgen dat we niet meer standaard uitgaan van afval verbranden. Maar dan moet je wel kunnen laten zien dat al die kleine hubs en locaties gecombineerd wél de massa en de impact hebben. Wij gaan nooit een enorme loods neerzetten, het blijven kleine hubs." Tegelijkertijd stelt het verschil in aanpak gerust: de grote inzamelaars zijn niet geschikt om de stap te maken naar hyperlokale inzameling en verwerking, zoals GroenCollect dat doet. "Ze kunnen ons niet imiteren door een paar elektrische voertuigen te kopen, het is echt een andere mindset."

Een van de grootste kansen zien zij in swill: een erg mooie en onderbenutte grondstof. Regelgeving daaromtrent is complex, maar in omgeving Rotterdam kreeg GroenCollect recent een vrijstelling om swill om te zetten in voer voor insecten. "Zo'n vrijstelling helpt om stappen te kunnen zetten. Nu het in Rotterdam is gelukt, maakt dat de weg vrij om het ook in andere regio's aan te gaan vragen." Want dat is nog wel een klein obstakel – milieuwetten kennen lokale toezichthouders in de vorm van de milieudiensten. En dat zijn er zo'n 45 in heel Nederland. Er gaat dus voor ondernemers nog wel wat moeite zitten in het verkrijgen van vrijstellingen en vergunningen rondom afvalstromen: "Ik heb eens geprobeerd de aanvraag van Rotterdam in te dienen in Amsterdam, en dat gaat niet 1:1."

BEVINDINGEN VANUIT DE CASES

'De overheid' en 'de markt', voor zover ze al te generaliseren zijn, kijken op bepaalde vlakken heel anders naar het speelveld voor afvalinzameling –en naar elkaars rol daarbinnen- maar signaleren vergelijkbare obstakels en kansen.



WETTELIJK ONDERSCHIED HUISHOUDELIJK- EN KWD-AFVAL

De meest genoemde uitdaging is het artificiële wettelijke onderscheid tussen huishoudelijk- en KWD-afval. Het gaat om afvalstromen (PMD, glas, papier/karton) met nagenoeg dezelfde samenstelling, die vrijkomt op nagenoeg dezelfde locatie (binnenstad/ stad), maar waartussen een formeel verschil bestaat dat ervoor zorgt dat een andere partij verantwoordelijk is voor de inzameling (overheid/ gemeentelijke inzameldiensten, versus marktpartijen). In praktijk raken deze stromen -en de belangen daaromtrent- echter verstrengeld.

Juist doordat er per stad meerdere marktpartijen zijn die bedrijfsafval inzamelen, betekent dit voor bedrijven dat het laten inzamelen van KWD-afval in monostromen vaak relatief duur is en soms zelfs helemaal niet wordt aangeboden. Enerzijds omdat het niet rendabel is om de routes te rijden; een mogelijke oplossing die meermaals werd genoemd is white label inzameling (het combineren van inzameling door meerdere marktpartijen). Hierop vindt echter geen (onpartijdige) coördinatie plaats, hetgeen wel nodig is om gecombineerde inzameling te implementeren.

Anderzijds omdat de aanbieders – met name in het geval van traditionele gecombineerde afvalverwerkers, maar soms ook gemeenten- de voertuigen en verwerkingsinstallaties

hebben om restafval te verwerken, maar niet zijn ingericht op monostromen. Zij hebben baat bij 'ouderwetse' restafval vervoer en verwerking, zoals met grote kraakperswagens en restafvalverbranding, omdat het huidige wagenpark of installaties nog niet afgeschreven zijn. De markt beweegt maar langzaam, omdat financiële en juridische prikkels afwezig of niet sterk zijn. Voor deze prikkels kijken innovatieve startups naar gemeenten, en gemeenten naar de Rijksoverheid.

Een neveneffect van het wettelijk onderscheid tussen huishoudelijk- en KWD-afval is ook dat gemeenten en bedrijven, beiden met de beste intenties, elkaar onbedoeld tegenwerken. Omdat de markt het gescheiden inzamelen van KWD-afval maar moeizaam oppakt, faciliteert de overheid deze inzameling door te gedogen dat bedrijven gebruik maken van faciliteiten voor particulieren (zoals glasbakken en containers) of door een tussenweg aan te bieden (zoals het reinigingsrecht de gemeente Amsterdam). En juist omdat de overheid dit laagdrempelig faciliteert, is er minder ruimte voor duurzame inzamelaars: die kunnen vanwege hun kleine schaal niet concurreren met de bestaande routes en faciliteiten van de overheid en uitvoeringsdiensten.

EISEN AAN AANBESTEDINGEN (AANBESTEDINGSWET)

Vanuit zowel de overheidskant als door de innovatieve nieuwkomers werd gesignaleerd dat het ingewikkeld is voor deze nieuwkomers om deel te nemen aan de formele procedures voor samenwerking. Eisen vanuit de Aanbestedingswet zorgen ervoor dat veel startups niet aan basisvoorwaarden ('rechtmatigheid') kunnen voldoen, hetgeen hen automatisch diskwalificeert, ongeacht hoe

passend of kansrijk hun propositie is voor de betreffende aanbesteding. Dan gaat het vaak om zaken die een bepaalde betrouwbaarheid moeten laten zien, of een bepaalde stabiliteit en track-record (zoals certificeringen, balanspositie en reserves, referenties).

Anderzijds worden ook de bestekken zelf soms

nog geschreven met grote bedrijven of traditionele bedrijfsmodellen in het achterhoofd- waardoor bepaalde uitgangspunten (al aanwezige landelijke dekking boven schaalbaarheid waar en wanneer dat nodig is; of een waardering voor de schaal van verwerkingslocaties die geen ruimte biedt aan een multi-lokale aanpak).

Nieuwe aanbestedingsvormen, zoals het Rapid Circular Contracting model, bieden meer ruimte om in overleg te treden en oplossingen op maat te vinden- op maat gemaakt voor de aanbestedende partij, waarbij ruimte is voor variatie in 'maat' (omvang, levensfase) van de inschrijvende partij.



CONCURRENTIE VOOR FIJNMAZIGE INZAMELING

Een ander belangrijk thema dat steeds terugkeert is de negatieve waarde van secundaire grondstoffen. Enerzijds is dit te herleiden naar de lage prijzen voor primaire (maagdelijke) grondstoffen: de kosten voor inzameling en verwerking zijn al snel hoger dan iets nieuws delven en produceren. Anderzijds is het in veel gevallen nog steeds goedkoper om reststromen te verbranden met energierugwinning, dan voor een andere verwerking te kiezen. Hoewel officieel circulair (het levert immers energie op), ontbreekt hierdoor de prikkel tot hoogwaardiger circulair toepassen van de reststroom- zoals middels recycling of hergebruik¹.

Gelukkig –en ironisch genoeg, gezien voorgaande- wordt het hoogst haalbare op de circulaire ladder, preventie, door bijna alle geïnterviewden genoemd als belangrijke deeloplossing, ondanks dat niemand hier een financiële incentive voor heeft. Preventie komt wel vaak voort uit individuele initiatieven, zoals de school die door de gemeente Amsterdam werd genoemd (kinderen vroeg geen pakjes drinken meer mee te nemen). Het zou daarom interessant kunnen zijn tijd en energie te investeren in het borgen van (prikkel die aanzetten tot) preventie op een structurele manier, in beleid, wet- en regelgeving en aanbestedingskaders, maar bijvoorbeeld ook in businessmodellen van innovatieve nieuwkomers.

¹ Zoals bijvoorbeeld aan de hand van de [Ladder van Lansink](#).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het werkveld van (fijnmazige) inzameling van KWD-afval en van afval in bredere zin is complex. We zien wetgeving die in praktijk ongewenste effecten heeft, gevestigde belangen en 'weeffouten' uit het verleden, maar ook goede intenties, ambitieus beleid, de wil om samen te werken én ondernemerschap. Oplossingen bevinden zich zowel op de korte als op de lange termijn. Wij zien meerdere concrete stappen die gezet kunnen worden.



PRIKKELS ONDER DE LOEP

Het is wijs kritisch te kijken naar de (financiële- en duurzaamheids-) prikkels van het afvalbeleid- en regelgeving. Zijn die nog in lijn met de circulaire ambities en geven zij de markt een zetje in de juiste (duurzame, fijnmazig ingezamelde, hoogwaardig benutte) richting?

Hierin zijn verschillende stappen te zetten:

- Enerzijds kunnen gemeenten naar hun eigen beleid en beleidsinstrumenten kijken, op het gebied van afvalverwerking. Bijvoorbeeld zoals de Gemeente Amsterdam de prikkels van het reinigingsrecht binnenkort herziet. Zo wordt voorkomen dat gemeenten en gemeentelijke afvalverwerkers onbedoeld concurreren met marktpartijen.
- Ook op landelijk niveau is het de moeite waard naar prikkels te kijken; zeker in samenhang met het onderscheid tussen huishoudelijk- en KWD-afval. Interessant voorbeeld in dit opzicht is de (op landelijk niveau, door het Afvalfonds Verpakkingen geheven) Afvalbeheersbijdrage Verpakkingen. De Afvalbeheersbijdrage wordt geheven over alle verpakkingen zodra de producent boven een bepaalde hoeveelheid komt; ongeacht of de verpakking voor de consumenten- of de zakelijke (KWD) markt is. Tegelijkertijd maakt het voor de (aantrekkelijkheid van de) verwerking wel degelijk uit waar de gebruiker de verpakking afdankt. Dit geldt met name voor PMD, die door meerdere geïnterviewden werd genoemd als problematische stroom. De recycling hiervan is relatief duur en de opbrengst van gerecycled PMD laag, waardoor het systeem zichzelf nog niet rendabel overeind kan houden. Voor de verwerking van huishoudelijk PMD

bestaat een subsidiëring die recycling haalbaar maakt; voor zakelijk afgedankt PMD bestaat dit niet. Dat betekent dat het gescheiden inzamelen van PMD door KWD-bedrijven niet aantrekkelijk is (want duurder dan restafval), terwijl over deze verpakkingen in dezelfde mate Afvalbeheersbijdrage Verpakkingen is afgedragen als over huishoudelijk PMD. Het verdient dus aandacht om ongewenste neveneffecten van -in principe nuttige of noodzakelijke prikkels- te onderzoeken. In bredere zin: als primaire grondstoffen duurder zouden zijn (door een heffing of anderszins), maakt dat de verwerking van secundaire grondstoffen automatisch aantrekkelijker, waardoor wellicht een losse afvalstoffenheffing- en bijbehorende subsidiëring op de verwerking, niet meer nodig zou zijn of lager kan.

- Daarnaast zagen we verschillende gevestigde belangen in de markt én bij gemeenten: om circulair te versnellen, is het van belang 'dubbele petten' zo snel mogelijk uit te faseren.
- Tenslotte zien we dat innovatie regelmatig zorgt voor voortschrijdend inzicht in wat (het meest) duurzaam is in de afvalverwerkingssector. Hierin spelen de markt en overheden ieder hun eigen rol. Voor marktpartijen, die zullen moeten investeren in wagenpark en machines om het werk uit te voeren, is het zaak deze investeringen te faseren en waar mogelijk flexibel te blijven om snel te kunnen omschakelen naar duurzamere inzameling en verwerking. Overheden kunnen ervoor kiezen om dergelijke investeringen aan de markt over te laten, zodat zij zelf geen 'lock-in' (belang bij bepaalde inzameling of verwerking) veroorzaken- en objectief blijven.

GECOMBINEERD INZAMELEN – IN MONOSTROMEN

Steeds weer werd de behoefte aan 'white label' oplossingen en gecombineerd inzamelen van KWD-afval (en eventueel, op de lange termijn, ook huishoudelijk afval) genoemd.

Alleen door samen te werken en te combineren zijn de volumes groot genoeg om het rendabel gescheiden in te zamelen in herbruikbare monostromen; in plaats van

(nu) als restafval dat wordt opgehaald door verschillende inzamelaars. Alleen door samen te werken kan er een combinatie gemaakt worden tussen de voertuigen van de gemeente, van de traditionele afvaldienstverleners en de fijnmazige inzamelaars. Op dit moment gaat hun individueel financieel belang vaak boven het gezamenlijk circulair belang – én boven het belang van een rustiger, leefbaarder binnenstad.

- Om gecombineerde/ white label inzameling mogelijk te maken, is het noodzakelijk om alle ketenpartners (KWD-bedrijven met afvalstromen, inzamelaars en verwerkers) samen te brengen op één plek of platform. Zo is er voldoende data-gedreven inzicht in welke stromen er zijn en in welke omvang. Daardoor kan op een duurzame en efficiënte manier worden omgegaan met het KWD afval, dat zo haar weg vindt naar de hoogst mogelijke verwaarding.
- Het is van belang dat deze plek of platform objectief is; geen gevestigde belangen heeft in een eigen (verouderd/ vervuilend) wagenpark of verwerkingsinstallaties. Dan kan steeds gekozen worden voor de meest duurzame oplossing, in plaats van dat er een 'lock-in' ontstaat. Eén van de geïnterviewde bedrijven, Seenons, ontwikkelt een dergelijke oplossing.
- Ook gemeenten kunnen hier op verschillende

manieren een rol in spelen: enerzijds door zo'n platform te (laten) faciliteren, als zij geen eigen afvalverwerkingsdienst hebben;

- Maar ook door qua regelgeving een sturende rol hierin te nemen. Bijvoorbeeld door vast te leggen dat er per X enkel emissievrije voertuigen de stad in mogen en slechts één kraakperswagen per gebiedsdeel per stroom. Op die manier kan de gemeente de markt dwingen om meer samen te werken.
- Daarnaast kunnen gemeenten en gemeentelijke afvalverwerkers het goede voorbeeld geven aan de markt, door het deel van het KWD-afval dat zij inzamelen, in te brengen in de white-label routes. Andersom geeft het niet deelnemen aan white-label routes (als gemeente zelf los blijven inzamelen) juist een negatief signaal.
- Iets dat niet direct uit de interviews naar voren kwam, maar dat wij zien gebeuren in de markt, is dat KWD-bedrijven zich kunnen verenigen om white labels aantrekkelijker te maken: collectieve contracten van ondernemers (bijvoorbeeld via Green Business Clubs) kunnen ervoor zorgen dat de volumes van monostromen groter zijn. Dit maakt het voor inzamelaars rendabel om monostromen in te zamelen waar dit anders niet het geval is; en anderzijds kan het diezelfde inzameling betaalbaar maken voor de bedrijven, door collectieve korting te bedingen.

RUIMTE BIJEN IN AANBESTEDINGEN

Op het moment dat er sprake is van een aanbesteding, kunnen overheden letterlijk de deur openen voor innovatieve marktpartijen, door voor aanbestedingsvormen te kiezen die hen niet op voorhand uitsluiten. In de praktijk hebben de aanbestedingen van gemeenten vaak

betrekking op huishoudelijk afval. Echter: gemeenten én andere lokale overheden hebben ook eigen bedrijfsafval. Door daar ruimte te bieden aan innovatieve partijen, kan een signaal worden afgegeven. Overheden kunnen zo een voortrekkersrol vervullen.

FINANCIËLE RUIMTE BENUTTEN

Impliciet of expliciet komt in bovenstaande observaties en aanbevelingen steeds weer de financiële ruimte -of het gebrek eraan- naar voren. In ons werk zien wij verschillende manieren om deze ruimte wél te creëren.

- Gemeentelijke afvaldienstverleners willen circulair verwerken. Helaas worden zij aangestuurd door operationele afdelingen van Gemeenten, die traditiegetrouw vanuit kosten-beheersings-

- perspectief werken. Daardoor komen deze ambities onder druk te staan. Zonde, als er aan de andere kant gemeentelijke budgetten voor circulariteit worden opgetuigd. Door deze budgetten slim te combineren kan ruimte worden gewonnen om ook een operationele dienst als afvalverwerking te verduurzamen.
- Ook worden op Europees, landelijk en regionaal niveau middelen vrijgemaakt om de circulaire economie te versnellen. Nog lang niet al deze beleidsmiddelen en subsidiepotten worden maximaal benut voor circulariteit¹. We raden zowel gemeenten als uitvoeringsorganisaties en marktpartijen aan te onderzoeken of advies in te winnen over welke financieringsmogelijkheden er voor hen liggen.
 - Zo lang primaire grondstoffen extreem goedkoop zijn, zal het lastig zijn om de verwerking van bepaalde monostromen rendabel te maken. Dit speelt met name bij materialen die nieuw goedkoop zijn én daarnaast een hoge zuiverheid en relatief hoogwaardige verwerking vereisen om ze te kunnen herbenutten, zoals textiel. Wij raden aan te onderzoeken of sociale werkplaatsen of sociale arbeidsplaatsen een grotere rol kunnen spelen bij dit soort stromen. Waar dit zorgt voor nuttig werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, wordt dubbel winst behaald: enerzijds sociaal en anderzijds doordat het (indirect) financiële ruimte biedt aan het circulair verwerken van monostromen.

¹ Planbureau voor de leefomgeving, 2021. [Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021](#)

SAMENWERKEN

Tot slot, wellicht het meest voor de hand liggend, maar niet minder cruciaal: om elkaar te kunnen blijven vinden, moeten gemeenten, uitvoeringsorganisaties en innovatieve marktpartijen met elkaar in gesprek komen en

blijven. Waar een wil is, vinden gemeenten, gemeentelijke diensten en ondernemers samen een weg. Zo ontstaat de ruimte om circulaire doelen samen waar te maken.

VERANTWOORDING

Plennid staat voor circulaire transformatie en groei. Wij helpen organisaties om organische reststromen op nieuwe wijze te waarderen en zo de ketens van specifieke stromen beter te sluiten. Ons team van specialisten focust zich op innovatie van bedrijfs- en organisatie modellen en het anders inrichten van ketens. Hiermee helpen wij beleidsmakers en ondernemers in de aannemerij om praktische invulling te geven aan de circulaire ambities en doelstellingen in publiek-private samenwerkingen. Dit doen wij door middel van levenscyclusanalyses, in kaart brengen van hoogwaardige verwaardingsroutes, circulaire visie & strategie rapporten, ondersteuning bij aanbestedingsinschrijvingen en ketenregie.

Dit onderzoek vond plaats in opdracht van Rijkswaterstaat en kwam tot stand op basis van zowel onze observaties in de sector, desk-research (zie bronvermeldingen in de voetnoten) als interviews* met de organisaties die als case zijn genoemd. We spreken onze dank uit naar:

- Gemeente Amsterdam: Anita Numan, Strategisch Adviseur Afvalketen optimaliseren
- RAD: René Huisman, Directeur
- Cyclus NV: Kees Schrauwen, Manager uitvoering, tevens verantwoordelijk voor duurzaamheid en circulair
- Seenons: Joost Kamermans, Co-founder
- GroenCollect: Philip Troost, Oprichter

** De interviews met bovenstaande partijen hebben allen plaatsgevonden in januari 2021. Eventuele ontwikkelingen of organisatorische wijzigingen die na dit moment hebben plaatsgevonden zijn niet meegenomen in dit onderzoek.*

Auteurs: Nadeche Seugling en Kees van Rengs
Hendrik-Ido-Ambacht, Maart 2021

Vragen, of in gesprek over dit onderwerp? Neem contact met ons op via info@plennid.com.

WWW.PLENNID.COM

**HET IS
TIJD VOOR
DE
GRONDSTOFFEN
REVOLUTIE.**