

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Eindrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en
papier en karton
18 mei 2011

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Herengracht 9
2511 EG Den Haag
Telefoon 070 3047420
www.twynstragudde.nl

Eindrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton

drs. J.A. (Bert) ter Avest
drs. M. (Marieke) Blekemolen
J. (Jaco) Blokland MSc LLM
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk

Den Haag, 18 mei 2011
570375/JGN/ASG

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding evaluatie werking Besluit verpakkingen	1
1.2	Opdracht aan Twynstra Gudde	2
1.3	Aanpak en verantwoording	4
2	Analysekader	7
2.1	Besluit verpakkingen als beleidsinstrument	7
2.2	Besluit verpakkingen in zijn ‘politieke’ context	8
3	Beantwoording onderzoeksvragen	11
3.1	Producentenverantwoordelijkheid	11
3.2	Preventieverplichtingen	15
3.3	Hergebruikdoelstellingen kunststof	16
3.4	Handhavingmogelijkheden	19
3.5	Inzameling grote PET-flessen	21
4	Nadere analyse	23
4.1	Besluit verpakkingen als beleidsinstrument in zijn ‘politieke’ context	23
4.2	Bijbehorende kwesties	28
4.3	Toekomstige aanpak en werkwijze	34

Literatuurlijst

Lijst geïnterviewde personen

Lijst deelnemers expertsessie

Lijst deelnemers spiegelbijeenkomst

1 Inleiding

Dit eindrapport bevat de resultaten van de evaluatie van de werking van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, in de vorm van antwoorden op de onderzoeksvragen en een nadere analyse als objectivering.

In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, de opdracht aan Twynstra Gudde en de aanpak en verantwoording.

Als achtergronddocument bij het eindrapport is het Bevindingenrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton opgesteld (Twynstra Gudde, 2011). Het bevindingenrapport bevat een beschrijving van het Besluit verpakkingen en zijn context, evenals de feiten en meningen/interpretaties over de werking van de onderdelen van het Besluit verpakkingen.

1.1 Aanleiding evaluatie werking Besluit verpakkingen

Op 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit verpakkingen) gedeeltelijk in werking getreden (Staatsblad, 2005). De doelstelling van het Besluit verpakkingen is het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval, het bevorderen van het nuttig toepassen daarvan en het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval. Hiertoe dient de producent of importeur de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan in te nemen en zoveel mogelijk nuttig toe te passen (Staatsblad, 2005).

In de Raamovereenkomst over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval zijn het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overeengekomen dat tijdig¹⁾ een evaluatie plaatsvindt van de werking van het Besluit verpakkingen (2007)²⁾.

¹⁾ In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen tijdig, voor 1 januari 2010, zou plaatsvinden.

²⁾ In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat op basis van de resultaten van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen zal worden bezien of het noodzakelijk is dat de inzameling van grote PET-flessen gescheiden van de overige kunststofverpakkingen moet worden gecontinueerd. Daarbij zal ook worden gekeken welke gevolgen dit zal hebben voor het zwerfafval.

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Twynstra Gudde in juli 2010 opdracht gegeven de werking van het Besluit verpakkingen te evalueren. Het doel van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen is te achterhalen of het Besluit verpakkingen optimaal bijdraagt aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen (ministerie van VROM, 2010).

1.2.1 *Onderzoeksvragen evaluatie werking Besluit verpakkingen*

De focus van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen ligt op de kunststofverpakkingen en de volgende vijf onderdelen van het Besluit verpakkingen (zie kader 1):

1. Producentenverantwoordelijkheid.
2. Preventieverplichtingen.
3. Hergebruikdoelstellingen kunststof.
4. Handhavingmogelijkheden.
5. Inzameling van grote PET-flessen.

Kader 1. Onderzoeksvragen evaluatie werking Besluit verpakkingen (ministerie van VROM, 2010)

Producentenverantwoordelijkheid

- Hoe is de rolverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/ importeurs in de praktijk vormgegeven? Werkt dit en draagt dit optimaal bij aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen?
- Welke rol vervullen Nedvang, de uitvoeringsorganisaties en de materiaalorganisaties hierbij?

Preventieverplichtingen

- In welke mate spelen de preventieverplichtingen een rol in het ontwerp- en productieproces?

Hergebruikdoelstellingen kunststof

- Welke effecten heeft het integreren van de doelstellingen voor kunststof tot één doelstelling op de mate van materiaalhergebruik?
- Wordt er effectief en efficiënt gestuurd op de inzameling ten behoeve van het bereiken van de hergebruikdoelstelling voor kunststof?
- Welke resultaten worden voor de komende jaren ingeschat voor de inzameling van kunststof verpakkingen?

Handhavingmogelijkheden

- Hoe wordt toezicht gehouden op het nakomen van de verplichtingen door de producenten/ importeurs? Biedt het Besluit verpakkingen voldoende handhavinginstrumenten?
 - Welke mogelijkheden voor toezicht en handhaving zijn er op grond van monitoring en verslaglegging?
-

Kader 1. Onderzoeksvragen evaluatie werking Besluit verpakkingen (vervolg)

Inzameling grote PET-flessen

- Welke gevolgen zijn – op basis van de gerealiseerde inzamelresultaten voor kunststofverpakkingen – te verwachten van een inzameling van grote flessen via het integrale systeem (bronscheiding of nascheiding) in plaats van de huidige situatie met een (vrijwillig) statiegeldsysteem op grote PET-flessen?
- Welke gevolgen zijn te verwachten voor het zwerfafval als er geen statiegeld meer wordt geheven op grote PET-flessen?

Niet tot de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen behoren de punten (ministerie van VROM, 2010)³):

- de milieuwinst van het gehele systeem
- op welke manier verantwoordelijkheden zo optimaal mogelijk privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk kunnen worden vastgelegd.

Ook het onderwerp inzameling kleine PET-flessen behoort niet tot de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen.

1.2.2 *Aanvullende opdracht: nadere analyse*

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Twynstra Gudde in maart 2011 aanvullend opdracht gegeven een nadere analyse uit te voeren. Aanleiding voor deze aanvullende opdracht is de constatering in de tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie dat een nadere analyse een meerwaarde zou geven. Deze nadere analyse is nodig om de belangen en de voorstellen die daaruit voortkomen proberen te objectiveren. En daarmee de leerervaringen uit het verleden te vertalen naar aanbevelingen voor een toekomstige aanpak en werkwijze (zie ook paragraaf 1.3) (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

³) In de oorspronkelijke opdracht behoorden ook de volgende punten niet tot de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen: of het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het verpakkende bedrijfsleven en/of de VNG meer ruimte wil(len) geven aan nascheiding, de ruimte voor de systeemkeuze van gemeenten (bronscheiding of nascheiding en haalsysteem of brengsysteem), het vervolg van de vormgeving van de uitvoeringsorganisatie en het vervolg van het Afvalfonds (ministerie van VROM, 2010). Deze punten zijn echter waar relevant wel in de nadere analyse betrokken.

1.3 Aanpak en verantwoording

1.3.1 Fasering evaluatie werking Besluit verpakkingen

De evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen is uitgevoerd in de volgende vijf fasen:

1. Startbijeenkomst

In de eerste fase zijn tijdens een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen afspraken gemaakt over de aanpak van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen, evenals over de rol van deze begeleidingscommissie. Onder meer zijn in overleg de onderzoeksvragen aangescherpt. Daarnaast zijn in de eerste fase twee verkennende gesprekken gevoerd met de projectleider van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

2. Informatieverzameling

In de tweede fase zijn feiten en meningen/interpretaties verzameld via drie parallelle activiteiten in de periode 1 augustus 2010 tot en met 30 november 2010:

- . *bureaustudie*; een bureaustudie is uitgevoerd naar relevante documenten en informatie over de totstandkoming, uitvoering en werking van het Besluit verpakkingen. Achter in het bevindingenrapport is een (uitgebreide) literatuurlijst opgenomen
- . *interviews*; interviews zijn gehouden met de, in overleg met de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen geselecteerde, betrokkenen bij de totstandkoming en uitvoering van het Besluit verpakkingen. De concept interviewverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen, hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt. Achter in zowel dit eindrapport als het bevindingenrapport is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen. De interviewverslagen zelf zijn, conform de afspraken met de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen, niet opgenomen in de rapportage (en ook niet voorgelegd aan deze begeleidingscommissie)
- . *expertsessie*; een expertsessie is georganiseerd over het onderwerp inzameling grote PET-flessen. Achter in zowel dit eindrapport als het bevindingenrapport is een lijst van deelnemende experts, die in overleg met de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen zijn geselecteerd, aan de expertsessie opgenomen.

3. Analyse en spiegeling

In de derde fase zijn feiten, meningen en interpretaties nader geanalyseerd. In hoofdstuk 2 is het daarbij gehanteerde instrumentele analysemodel toegevoegd. De voorlopige bevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen.

Vervolgens zijn in de derde fase de voorlopige bevindingen gepresenteerd in een spiegelbijeenkomst. In dialoog zijn de voorlopige bevindingen met de deelnemers verdiept. Ook is met de deelnemers nagedacht over hoe de werking van het Besluit verpakkingen kan worden verbeterd. Achter in dit eindrapport is een lijst met deelnemers aan de spiegelbijeenkomst opgenomen.

4. *Synthese en rapportage*

In de vierde fase is de veelheid aan waarnemingen verenigd om te komen tot een samenhangend beeld. Met een onafhankelijk kritische blik is de veelheid aan waarnemingen geïnterpreteerd en zijn conclusies en aanbevelingen om de werking van het Besluit verpakkingen te verbeteren geformuleerd. De bevindingen, conclusies in de vorm van antwoorden op de onderzoeksvragen en aanbevelingen zijn vastgelegd in een concept rapport. Het concept rapport is besproken met de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen. De op- en aanmerkingen op het concept rapport zijn – voor zover het geen standpunten betrof – verwerkt. Hierna is het (tweede) concept rapport besproken met de begeleidingscommissie. Ook de op- en aanmerkingen op het tweede concept rapport zijn – voor zover het geen standpunten betrof – verwerkt.

Het eindconcept rapport is op 3 februari 2011 besproken in de tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie, die conform het addendum bij de Raamovereenkomst is ingesteld.

5. *Nadere analyse*

In de vijfde fase is een nadere analyse uitgevoerd om de belangen en de voorstellen die daaruit voortkomen te proberen te objectiveren. Er is gekozen om de rapportage op te delen in een eindrapport en een bevindingenrapport. De oorspronkelijke bevindingen, zoals verwoord in het eindconcept rapport (hoofdstuk 2 tot en met 7), zijn vastgelegd in het bevindingenrapport. Het uitgebreide analysekader, de antwoorden op de onderzoeksvragen en de objectivering, inclusief aanbevelingen voor een toekomstige aanpak en werkwijze, zijn vastgelegd in een concept eindrapport⁴). Het concept eindrapport is besproken in de tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie. Hierna is de rapportage definitief gemaakt.

⁴) De oorspronkelijke conclusies in de vorm van antwoorden op de onderzoeksvragen zijn iets aangescherpt aan de hand van het uitgebreide analysekader. De oorspronkelijke aanbevelingen om de werking van het Besluit verpakkingen te verbeteren zijn volgens de tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie op dit moment nog niet aan de orde. De belangrijkste reden hiervoor is dat betrokkenen de aanbevelingen elk lezen vanuit hun eigen standpunt. Hoewel de oorspronkelijke aanbevelingen aan de hand van het gebruikte analysemodel logisch voortvloeien uit de conclusies, herleiden betrokkenen de aanbevelingen naar het eigen standpunt of juist dat van een ander. Daarom is in het eindrapport een objectivering, inclusief aanbevelingen voor een toekomstige aanpak en werkwijze, vastgelegd.

1.3.2 *Begeleiding evaluatie werking Besluit verpakkingen*

De evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen, exclusief de aanvullende opdracht, is begeleid door de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen. In deze begeleidingscommissie hebben de projectleider van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, een vertegenwoordiger van het verpakkende bedrijfsleven en een vertegenwoordiger van de VNG zitting. Ten behoeve van een transparante aanpak is de begeleidingscommissie voorgezeten door een externe voorzitter, prof.dr. Edelenbos. De externe voorzitter heeft tevens de specifieke opdracht om een goede communicatie en transparantie van het evaluatieproces naar buiten te bewaken.

Over de rol van de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen zijn afspraken gemaakt tijdens de startbijeenkomst⁵). De begeleidingscommissie is verantwoordelijk voor de begeleiding van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen met betrekking tot de kwaliteit. Hiertoe heeft de begeleidingscommissie meegedacht over relevante documenten en informatie over de totstandkoming, uitvoering en werking van het Besluit verpakkingen. Ook zijn de te interviewen betrokkenen bij de totstandkoming en uitvoering van het Besluit verpakkingen en de deelnemende experts aan de expertsessie over het onderwerp inzameling grote PET-flessen in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd. Daarnaast was de begeleidingscommissie verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang en kwaliteit van het evaluatieproces. De voorlopige bevindingen en de concept rapportages zijn besproken met de begeleidingscommissie. De op- en aanmerkingen van de begeleidingscommissie op de concept rapportages zijn – voor zover het geen standpunten betrof – verwerkt.

Ook hebben de leden van de begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen Twynstra Gudde geïnformeerd over geluiden vanuit hun eigen achterban. De taak van de begeleidingscommissie was echter niet om de belangen van hun achterban te behartigen.

NB. De begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen moet niet worden verward met de tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie die in het addendum bij de Raamovereenkomst overeen is gekomen. In deze tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie zijn wel de onderzoeksvragen en het eindconcept rapport besproken. Vervolgens is een nadere analyse uitgevoerd en is ook het concept eindrapport in de tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie besproken.

⁵) De begeleidingscommissie evaluatie werking Besluit verpakkingen is vier keer bij elkaar gekomen: 19 augustus 2010 (startbijeenkomst), 5 oktober 2010 (bespreking voorlopige bevindingen), 5 november 2010 (bespreking concept rapport) en 29 november 2010 (bespreking tweede concept rapport).

2 Analyse kader

In dit hoofdstuk lichten wij ons (uitgebreide) analysekader toe. Wij hanteren twee manieren van kijken. In de eerste manier van kijken gaat de aandacht uit naar het Besluit verpakkingen als beleidsinstrument. In de tweede manier van kijken gaat de aandacht uit naar het Besluit verpakkingen in zijn ‘politieke’ context. Beide manieren van kijken geven meer inzicht in de werking van het Besluit verpakkingen en helpen om de belangen en de voorstellen die daaruit voortkomen te objectiveren.

2.1 Besluit verpakkingen als beleidsinstrument

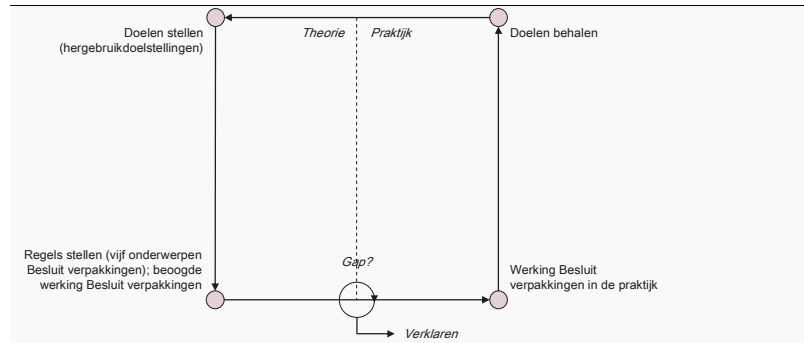
Het Besluit verpakkingen is een uiting van beleid. Over wat beleid is en over succes en falen in de uitvoering wordt echter verschillend gedacht. In de eerste manier van kijken is beleid (het voornemen tot) doelgericht handelen; in dit geval het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakingsafval, het bevorderen van het nuttig toepassen daarvan en het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval. In deze manier van kijken gaat de aandacht uit naar de mate waarin de ingezette middelen daadwerkelijk hebben geleid tot het verwezenlijken van de doelstelling. Het niet verwezenlijken van de doelstelling leidt meestal tot een intensivering van het beleid (extra regels, meer middelen, scherper toezicht, etc.).

In de eerste manier van kijken gaat de aandacht uit naar het Besluit verpakkingen als beleidsinstrument. Zie kader 2 voor het daarbij gebruikte analysemodel.

Kader 2. Instrumenteel analysemodel evaluatie werking Besluit verpakkingen

Het instrumentele analysemodel neemt als vertrekpunt het Besluit verpakkingen en wat daarin is geregeld met betrekking tot de vijf onderdelen waarop de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen betrekking heeft. Deze beoogde werking van het Besluit verpakkingen wordt afgezet tegen de bevindingen over de werking van het Besluit verpakkingen in de praktijk (zie bevindingenrapport). Wanneer er een verschil is tussen de beoogde werking van het Besluit verpakkingen en de werking van het Besluit verpakkingen in de praktijk, wordt dit verschil nader geanalyseerd door middel van een zogenaamde gapanalyse. Deze gapanalyse richt zich op de verklaringen voor het verschil. Of, met andere woorden: waarom is de werking van het Besluit verpakkingen in de praktijk zoals die is, en in hoeverre is dit terug te voeren op wat in het Besluit verpakkingen is geregeld?

Kader 2. Instrumenteel analysemodel evaluatie werking Besluit verpakkingen (vervolg)



Figuur 1. Beoogde werking Besluit verpakkingen versus werking Besluit verpakkingen in praktijk

Wanneer er een verschil is tussen de beoogde werking van het Besluit verpakkingen en de werking van het Besluit verpakkingen in de praktijk en dit verschil is terug te voeren op het Besluit verpakkingen, kunnen deze leerervaringen worden vertaald naar aanbevelingen om (de werking van) het Besluit verpakkingen te verbeteren.

In het instrumentele analysemodel worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Verplichtingen die in een besluit zijn geregeld, moeten bijdragen aan het behalen van de doelstelling(en) van dit besluit.
2. Verplichtingen die in een besluit zijn geregeld, moeten helder zijn belegd. Met andere woorden: het moet duidelijk zijn welke partij waartoe verplicht wordt.
3. Verplichtingen die in een besluit zijn geregeld, moeten daar zijn belegd waar er ook uitvoering aan kan worden gegeven. Met andere woorden: als een partij ergens toe verplicht wordt, moet dezelfde partij ook in staat zijn (of worden gesteld) om aan deze verplichting te voldoen.
4. Het naleven van verplichtingen die in een besluit zijn geregeld, moet handhaafbaar zijn.

In de nadere analyse zetten wij de bevindingen over de werking van het Besluit verpakkingen, die deels (inter)subjectief zijn, af tegen de vier uitgangspunten die in het instrumentele analysemodel worden gehanteerd.

2.2 Besluit verpakkingen in zijn ‘politieke’ context

In de tweede manier van kijken is beleid de uitkomst van politieke strijd, waar belangen op het spel staan; in dit geval van onder meer de rijksoverheid, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven. In deze manier van kijken gaat de aandacht niet zozeer uit naar wat er volgens het beleid gedaan zou moeten worden, als wel naar wat er daadwerkelijk gedaan wordt door partijen die een rol hebben, of zich aanmeten. Uitvoering is een proces van interactie.

In de tweede manier van kijken gaat de aandacht uit naar het Besluit verpakkingen en zijn 'politieke' context. Zie kader 3 voor het daarbij gebruikte analysemodel.

Kader 3. Toelichting context analysemodel evaluatie werking Besluit verpakkingen

Het context analysemodel neemt ook als vertrekpunt het Besluit verpakkingen en wat daarin is geregeld met betrekking tot de vijf onderdelen waarop de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen betrekking heeft. De 'politieke' context van het Besluit verpakkingen wordt bekeken vanuit twee benaderingen:

- *Zelfstandige organisatie benadering*

Enerzijds is er de benadering van de zelfstandige organisatie die stelt dat organisaties, in dit geval vooral de rijksoverheid, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven, op eigen benen moeten staan en gepaste afstand moeten houden ten opzichte van elkaar. In deze benadering hebben organisaties altijd gedeeltelijk strijdige belangen en daarbij past een assertieve houding; competitie tussen organisaties is natuurlijk en houdt hen scherp. Rivaliteit – het nastreven van het eigen belang in strijd met andere organisaties – is niet alleen krachtig, maar het is ook natuurlijk omdat de belangen van organisaties nu eenmaal vaak conflicteren. Met andere woorden, rivaliteit is realiteit. Organisaties moeten macht opbouwen en een zekere mate van onafhankelijkheid bewaren. Soms kunnen allianties met anderen zinvol zijn, maar dan alleen als dit voor het opbouwen van onderhandelingsmacht voordelig is. Rivaliteit kan vergezeld gaan van negatieve omgangsvormen, zoals argumenten uitvergrooten, oude beelden van stal halen en verschillen benadrukken, etc.

- *Verweven organisatie benadering*

Anderzijds is er de verweven organisatie benadering die stelt dat organisaties, in dit geval vooral de rijksoverheid, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven, met elkaar moeten samenwerken en de afzonderlijke strategieën op elkaar moeten afstemmen. In deze benadering hebben organisaties vaak gedeelde belangen en daarbij past een coöperatieve benadering; samenwerken tussen organisaties is natuurlijk en creëert maatschappelijke meerwaarde. Onafhankelijk optredende organisaties kunnen soms snel een succesje scoren, maar uiteindelijk zullen organisaties elkaar nodig hebben om wezenlijke veranderingen door te voeren. Wederzijdse afhankelijkheid is een realiteit waar een solistisch en machtsgedreven strategie uiteindelijk contraproductief werkt. Er moet vertrouwen worden opgebouwd tussen samenwerkende organisaties dat beide kanten oog zullen houden voor de belangen van de ander. Samenwerken kan ook vergezeld gaan van negatieve omgangsvormen zoals verblijvende afspraken maken, geen onvertogen woord over de ander uiten en naar buiten brengen, etc.

Beide benaderingen zijn dus realistisch, komen in de praktijk van alledag voor, belichten positieve en ook negatieve kanten. De Wit, Meyer & Breed (2000), waaraan de zienswijzen zijn ontleend, spreken in dit verband dan ook over de paradox van rivaliteit en samenwerking. De uitdaging ligt in het destilleren van een synthese uit deze schijnbaar tegenstrijdige benaderingen.

Twynstra Gudde

In de nadere analyse bekijken wij de bevindingen over de werking van het Besluit verpakkingen, de belangen en de voorstellen die daaruit voortkomen, vanuit zowel de zelfstandige organisatie benadering als de verweven organisatie benadering uit het context analysemodel.

3 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen per onderdeel van het Besluit verpakkingen.

3.1 Producentenverantwoordelijkheid

3.1.1 *Rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten en producenten/importeurs*

De eerste onderzoeksvraag over het onderdeel producentenverantwoordelijkheid luidt: hoe is de rolverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs in de praktijk vormgegeven? Werkt dit en draagt dit optimaal bij aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen?

Antwoord 1 *De rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs is in de praktijk door middel van aanvullende afspraken (in het bijzonder de Raamovereenkomst, inclusief annex en addendum) vormgegeven voor de jaren 2008 tot en met 2012. Onder meer zijn afspraken gemaakt over het invulling geven aan het beginsel dat de vervuiler betaalt (verhoging verpakkingenbelasting, vergoeding gemeenten uit Afvalfonds). Dat deze aanvullende afspraken nodig waren, impliceert dat de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs in het Besluit verpakkingen niet voldoende helder zijn belegd. Ook is de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs in het Besluit verpakkingen niet altijd daar belegd waar er ook uitvoering aan kan worden gegeven. De vormgegeven rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs werkt sinds ongeveer anderhalf jaar. Er is echter sprake van twee kapiteins op één schip en producenten/importeurs zijn voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen mede afhankelijk van gemeenten. Dit draagt niet optimaal bij aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen.*

Volgens het Besluit verpakkingen dient de producent of importeur de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen, papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan, in te nemen en zoveel mogelijk nuttig toe te passen. Voor huishoudelijk afval komen de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding voor rekening van de producent of importeur. Voor bedrijfsafval komen de kosten voor rekening van degene die zich hiervan ontdoet (Staatsblad, 2005).

In de praktijk bestaat er een aparte infrastructuur voor de inname van huishoudelijk afval respectievelijk bedrijfsafval. Voor huishoudelijk afval sluiten gemeenten een deelnemersovereenkomst met Nedvang in het kader van de Raamovereenkomst. Daarnaast selecteren gemeenten een inzamelaar en een gecertificeerde bewerker voor inname, ontvangst en verdere bewerking van het huishoudelijk afval. Gemeenten krijgen een vergoeding uit het Afvalfonds voor de inname van huishoudelijk afval. Voor bedrijfsafval selecteren en contracteren bedrijven een gecertificeerde inzamelaar voor de inname van het bedrijfsafval.

Uit deze beknopte samenvatting van het systeem voor huishoudelijk afval en bedrijfsafval, blijkt al dat de met het Besluit verpakkingen opgestelde regels nog veel nadere uitwerking en invulling behoeft.

Zoals in de nota van toelichting bij het Besluit al verwacht (Staatsblad, 2005), treden producenten/importeurs in overleg met gemeenten over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval. Op 27 juli 2007 sluiten het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG de Raamovereenkomst. In relatie tot de vormgeving van de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs wordt onder meer overeengekomen dat het verpakkende bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelasting zal gaan afdragen, zodat jaarlijks € 115 mln. vanuit de begroting van het ministerie van VROM kan worden gestort in een Afvalfonds, dat geadministreerd wordt door een stichting. Gemeenten krijgen uit het Afvalfonds een vergoeding uitgekeerd voor de inname van huishoudelijk afval, op grond van een tussen het verpakkende bedrijfsleven en de VNG gesloten akkoord (annex 1 bij de Raamovereenkomst) (2007).

Eén van de overwegingen om de Raamovereenkomst te sluiten is dat gemeenten het niet werkbaar vonden om met verschillende uitvoeringsorganisaties, laat staan met individuele producenten/importeurs, afspraken te maken over de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling. Daarom wordt afgesproken dat het verpakkende bedrijfsleven één organisatie opricht (2007). Nedvang heeft inmiddels met nagenoeg alle gemeenten een deelnemersovereenkomst gesloten.

Een andere overweging om de Raamovereenkomst te sluiten is dat het verpakkende bedrijfsleven niet zonder medewerking van gemeenten uitvoering kan geven aan het Besluit verpakkingen (2007). De producentenverantwoordelijkheid zoals geregeld in het Besluit verpakkingen 'wringt' met de zorgplicht van gemeenten zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Producenten/importeurs en gemeenten zijn beiden verantwoordelijk gemaakt voor de inname van verpakkingafval, waardoor er sprake is van twee kapiteins op één schip. Ook zijn producenten/importeurs voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen mede afhankelijk van (de inname van huishoudelijk afval door) gemeenten.

In de praktijk werkt de, met de aanvullende afspraken vormgegeven rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs over het algemeen. Er wordt invulling gegeven aan de producentenverantwoordelijkheid en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Maar als een gemeente weigert om huishoudelijk afval gescheiden in te nemen, zoals Gulpen en Rotterdam met betrekking tot kunststofverpakkingen, heeft het verpakkende bedrijfsleven weinig effectieve instrumenten.

Daarbij komt dat het Besluit verpakkingen voorziet in een individuele verantwoordelijkheid van een producent of importeur om aan de verplichtingen te voldoen. Voor een individuele producent of importeur is het echter praktisch onmogelijk om de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan in te nemen. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is (daarom) aangegeven dat ook gezamenlijk aan de producentenverantwoordelijkheid uitvoering kan worden gegeven (Staatsblad, 2005). Nedvang, dat namens het verpakkende bedrijfsleven het Besluit verpakkingen uitvoert, is in het Besluit verpakkingen echter niet als normadressant aangewezen (zie ook paragraaf 3.4).

In de naar aanleiding van het ontwerp Besluit verpakkingen ingediende zienswijzen is gesteld dat het Besluit verpakkingen onuitvoerbaar is gelet op de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeenten en producenten/importeurs. Ook is gesteld dat de verplichtingen niet individueel zijn uit te voeren, maar alleen als collectief. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen worden deze zienswijzen niet gedeeld. Opgemerkt wordt dat het Besluit verpakkingen de rolverdeling tussen de verschillende betrokken partijen niet vastlegt. 'Partijen kunnen gezamenlijk, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, voor een goede uitvoering zorg dragen' (Staatsblad, 2005: 27). Het resultaat van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen is dat dit niet optimaal bijdraagt aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen. Bovendien dient het aflopen van de Raamovereenkomst zich aan (de afspraken zijn overeengekomen voor de jaren 2008 tot en met 2012). De vraag is wat er gebeurt na 2012. Betrokkenen ervaren deze onzekerheid in toenemende mate.

3.1.2 *Rol Nedvang, uitvoeringsorganisaties en materiaalorganisaties*

De tweede onderzoeksvraag over het onderdeel producentenverantwoordelijkheid luidt: welke rol vervullen Nedvang, de uitvoeringsorganisaties en de materiaalorganisaties hierbij?

Antwoord 2 Nedvang 'nieuwe stijl' is opgericht om namens het verpakkende bedrijfsleven collectief het Besluit verpakkingen uit te voeren. Sinds 2009 werken Nedvang en de andere uitvoeringsorganisaties nauw samen. Sinds 2010 participeert ook de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas binnen Nedvang. Bij de rol van Nedvang in relatie tot het Afvalfonds worden vraagtekens geplaatst.

Nedvang draagt voor het huishoudelijk afval zorg voor de beoordeling en controle van de opgegeven hoeveelheden en de correspondentie hierover met gemeenten, de doorgeleiding van de opgave van gemeenten aan het Afvalfonds met een voorstel voor de uit te betalen vergoeding, en het voorstel aan het Afvalfonds voor de te hanteren voorlopige verrekenprijzen en vaststelling van de verrekenprijs van het voorgaande kalenderjaar (voor papier en glas). Voor het bedrijfsafval draagt Nedvang zorg voor de beoordeling en controle van de opgegeven hoeveelheden en de correspondentie hierover met inzamelaars en bewerkers. Voor het huishoudelijk afval en het bedrijfsafval draagt Nedvang zorg voor de monitoring van de hergebruikdoelstellingen. Nedvang combineert de gegevens tot een jaarlijkse rapportage (verslaglegging) (Nedvang & VNG, 2009).

De oprichting van Nedvang als het loket voor de VNG en gemeenten, zoals afgesproken in de Raamovereenkomst, stuit(te) op weerstand bij de andere uitvoeringsorganisaties die ook als collectief het Besluit verpakkingen wilden uitvoeren en een door de minister van VROM goedgekeurde mededeling hadden. Er is verbazing over dat Nedvang als het loket c.q. de gesprekspartner voor de VNG en gemeenten werd aangewezen, met instemming van het ministerie van VROM als medeondertekenaar van de Raamovereenkomst⁶). De andere uitvoeringsorganisaties en materiaalorganisaties voel(d)en zich niet betrokken en niet gekend.

In 2009 komen Nedvang en de andere uitvoeringsorganisaties overeen nauw samen te werken. Nadat de rechtbank in 2010 de vorderingen van de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas afwijst, treden ook Nedvang en de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas in overleg met elkaar over de geschilpunten. De gesprekken leiden tot een overeenkomst waardoor ook de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas participeert binnen Nedvang (Nedvang, 2010).

⁶) Eén van de overwegingen bij de Raamovereenkomst is 'dat het voor de rijksoverheid, VNG en gemeenten het meest praktisch is als het verpakkende bedrijfsleven via één organisatie uitvoering geeft aan het Besluit verpakkingen waar het betreft de producentenverantwoordelijkheid voor consumentenverpakkingen. De collectieve uitvoeringsorganisaties die zich met name richten op consumentenverpakkingen en die ten tijde van het afsluiten van deze Raamovereenkomst een door VROM goedgekeurde mededeling hebben ingediend, zullen deze organisatie uiterlijk 1 oktober 2007 oprichten. Deze organisatie vormt voor de VNG en gemeenten de enige gesprekspartner met betrekking tot de uitvoering van het Besluit (verpakkingen)' (2007: 1) (vergelijk paragraaf 3.1.1).

Bij de rol van Nedvang in relatie tot het Afvalfonds worden vraagtekens geplaatst. Moet de rol van Nedvang – Nedvang leidt de opgaven van gemeenten door aan het Afvalfonds met een voorstel voor de uit te betalen vergoeding – niet door de overheid vervuld worden? Zijn er wel voldoende checks and balances? Het antwoord op de eerste vraag hangt af van de perceptie over of het Afvalfonds belastinggeld (verpakkingenbelasting) ontvangt en uitkeert, of dat het Afvalfonds een door producenten/importeurs betaalde heffing ontvangt en uitkeert. Feit is dat, omdat het bestaan van verschillende heffingen op verpakkingen niet efficiënt is, in de Raamovereenkomst overeen is gekomen dat het verpakkende bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelasting afdraagt (2007).

Het antwoord op de tweede vraag is dat er voldoende checks and balances zijn om te voorkomen dat gemeenten een onjuiste bijdrage uit het Afvalfonds ontvangen. Nedvang beoordeelt en controleert de opgegeven hoeveelheden, conform het in bijlage E van het Uitvoerings- en monitoringprotocol beschreven audit- en controleprotocol. Een niet-goedkeuring of een vaststelling van een afwijkende hoeveelheid dient Nedvang bijvoorbeeld binnen vier weken na ontvangst van de opgave aan de gemeente te melden (Nedvang & VNG, 2009). Dat bij de rol van Nedvang vraagtekens worden geplaatst, is ook een kwestie van vertrouwen c.q. een gebrek daaraan. Dat heeft onder meer te maken met transparantie aan de voorkant, naast checks and balances aan de achterkant. En met het voorkomen van elke *schijn* van dubbele petten in het bestuur van de Stichting Afvalfonds.

3.2 Preventieverplichtingen

De onderzoeksvraag over het onderdeel preventieverplichtingen luidt: in welke mate spelen de preventieverplichtingen een rol in het ontwerp- en productieproces?

Antwoord 3 *Gegevens over de mate waarin preventieverplichtingen een rol in het ontwerp- en productieproces spelen zijn beperkt beschikbaar. Op basis van de wel beschikbare gegevens uit een beperkte steekproef en de bevindingen uit de interviews, is het aannemelijk dat de rol van de preventieverplichtingen in het ontwerp- en productieproces gering is.*

Nedvang doet ook verslaglegging over de uitvoering van het onderdeel preventieverplichtingen van het Besluit verpakkingen. Omdat de activiteiten van producenten/importeurs op het gebied van preventie lastig zijn te vatten in het formulier verslaglegging, kiest Nedvang voor een aanvullende rapportage naast het beantwoorden van de vragen in het formulier verslaglegging. In de rapportage worden concrete voorbeelden van producenten/importeurs gegeven (Nedvang, 2010), maar gegevens over welke percentage producenten/importeurs welke maatregelen neemt ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen of papier en karton zijn niet beschikbaar.

Wel blijkt uit een beperkte steekproef onder 45 bedrijven dat door producenten/importeurs maatregelen zijn genomen waardoor minder verpakkingsmateriaal wordt gebruikt. Kostenbesparing is, na het verminderen van de milieudruk, de belangrijkste drijfveer achter verpakkingsontwikkeling. Ook betrokkenen hebben de indruk dat bedrijfseconomische afwegingen een veel grotere rol spelen dan de preventieverplichtingen (Nedvang, 2010).

3.3 Hergebruikdoelstellingen kunststof

3.3.1 *Effecten integreren hergebruikdoelstellingen kunststof op mate van materiaal hergebruik*

De eerste onderzoeksvraag over het onderdeel hergebruikdoelstellingen kunststof luidt: welke effecten heeft het integreren van de doelstellingen voor kunststof tot één doelstelling op de mate van materiaalhergebruik?

Antwoord 4 *Het is niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de effecten van het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof, omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over het hergebruik van de verschillende stromen kunststofverpakkingen voor en na het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof. Op basis van de kwalitatieve inschattingen van de effecten van het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof op de mate van materiaalhergebruik, is het aannemelijk dat de effecten positief zijn. Deze positieve effecten zijn vooral het gevolg van de verhoging van de (geïntegreerde) doelstelling.*

Gegevens over het hergebruik van kunststofverpakkingen zijn alleen voor het totaal van de kunststofverpakkingen beschikbaar. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het hergebruik van de verschillende stromen kunststofverpakkingen (kunststof drankenverpakkingen en overige kunststofverpakkingen), voor en na het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof.

De kwalitatieve inschattingen over de effecten van het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof op de mate van materiaalhergebruik verschillen. Tegenover de veronderstelling dat de afzonderlijke hergebruikdoelstellingen voor kunststof meer inspanningen vergen van producenten/importeurs met als resultaat een hogere mate van materiaalhergebruik, staat dat door het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof de inspanningen van producenten/importeurs kunnen worden gebundeld met ook als resultaat een hogere mate van materiaalhergebruik.

De positieve effecten van het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof op de mate van materiaalhergebruik zijn dan ook vooral het gevolg van de verhoging van de geïntegreerde hergebruikdoelstelling voor kunststof, tot 42% in 2012 (het Besluit verpakkingen is op 1 oktober 2010 gewijzigd en in overeenstemming gebracht met de afspraak in de Raamovereenkomst over het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof). De minister van VROM schrijft hierover: 'Ik ben van mening dat de hoeveelheid inzameling en recycling van kunststof verpakkingen gemiddeld nog aanmerkelijk hoger kan dan is weergegeven in het Besluit verpakkingen en papier en karton. (...) Omdat het nogal ingewikkeld is om te werken met drie verschillende percentages, in plaats van een gemiddeld percentage voor alle kunststof verpakkingen ben ik, als het bedrijfsleven definitief instemt met deze verhoging, bereid in het vervolg met één doelstelling voor alle kunststofverpakkingen te werken' (Tweede Kamer, 2006-2007: 1-2). Op basis van gegevens over de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststof verpakkingen in 2007 is berekend dat de geïntegreerde hergebruikdoelstelling voor kunststof in dat jaar ruim 10 procentpunten hoger is dan het gewogen gemiddelde van de drie afzonderlijke hergebruikdoelstellingen voor kunststof (Agentschap NL, 2010).

3.3.2 *Sturing op inname ten behoeve van hergebruikdoelstelling kunststof*

De tweede onderzoeksvraag over het onderdeel hergebruikdoelstellingen kunststof is: wordt er effectief en efficiënt gestuurd op de inzameling ten behoeve van het bereiken van de hergebruikdoelstelling voor kunststof?

Antwoord 5 Gemeenten dragen zorg voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens. Gemeenten sturen in relatie tot de lokale omstandigheden. Het verpakkende bedrijfsleven ondersteunt gemeenten door middel van benchmark onderzoek en de Plastic Heroes campagne. Echter ook hier geldt dat er sprake is van twee kapiteins op één schip en producenten/importeurs voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof mede afhankelijk zijn van gemeenten (vergelijk antwoord 1).
Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de inname van kunststof verpakkingen. Daarnaast vindt sturing op de inname van kunststof verpakkingen plaats via certificering van een inzamelaar. De implementatie van deze certificeringssystematiek is nog in ontwikkeling.

De manier van inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens verschilt per gemeente. Er zijn in essentie drie variabelen waarop gemeenten elk hun eigen afweging maken: bronscheiding of nascheiding, haalsysteem of brengsysteem en tariefstelling.

Er worden meerdere onderzoeken gedaan naar de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens; de resultaten van deze onderzoeken waren echter tijdens de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen nog niet bekend.

Geïnterviewde personen van gemeenten zijn van mening dat ze effectief en efficiënt sturen op de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens in relatie tot de lokale omstandigheden.

Nedvang ondersteunt gemeenten bij de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens door middel van benchmark onderzoek en de Plastic Heroes campagne. Maar het verpakkende bedrijfsleven kan, als een gemeente weigert om huishoudelijk afval gescheiden in te nemen, zoals Gulpen en Rotterdam met betrekking tot kunststofverpakkingen, dit niet aan een gemeente opleggen.

Bedrijven selecteren en contracteren zelf een gecertificeerde inzamelaar voor de inname van bedrijfsafval. De kosten komen ook voor rekening van bedrijven. Daarnaast vindt sturing op de inname van kunststofverpakkingen uit bedrijven plaats via de certificering van een inzamelaar. De implementatie van deze certificeringssystematiek blijkt echter complex.

3.3.3 *Ingeschatte resultaten voor inname kunststof*

De derde onderzoeksvraag over het onderdeel hergebruikdoelstellingen kunststof luidt: welke resultaten worden voor de komende jaren ingeschat voor de inzameling van kunststof verpakkingen?

Antwoord 6 *De inschatting op basis van de resultaten van de ingenomen en hergebruikte kunststofverpakkingen in de afgelopen jaren en de interviews, is dat de hergebruikdoelstelling voor kunststof van 38% in 2010 en 42% in 2012 haalbaar is.*

Op het moment van inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen beschikt Nederland over een werkende infrastructuur voor de inname van kunststofverpakkingen uit bedrijven, maar nog niet voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens. In feite is er voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens pas sinds ongeveer anderhalf jaar een werkende infrastructuur.

In 2009 is er 25,2 kiloton kunststofverpakkingen uit huishoudens ingenomen, (minstens) 26 kiloton via het statiegeldsysteem, 122 kiloton uit bedrijven en 87 kiloton uit overige nuttige toepassing. Hiervan is 164 kiloton hergebruikt, oftewel 39% berekend volgens de methode van de Europese Commissie en 37,1% volgens de methode van het Besluit verpakkingen (Nedvang, 2010). De hergebruikdoelstelling voor kunststof van 32% in 2009 is dan ook behaald. Dat is ook de conclusie in het onderzoek van de VROM-Inspectie naar kunststof verpakkingenafval uit huishoudens, dat overigens na 30 november 2010 is verschenen: 'Geconcludeerd kan worden dat in al deze scenario's Nedvang voldoet aan de recycle doelstellingen voor 2009 (32%)' (VROM-Inspectie, 2011: 50).

Omdat de inname en het hergebruik van kunststofverpakkingen uit huishoudens een sterke groei laat zien (in 2010 werd tot en met september al 62 kiloton ingenomen (Nedvang, 2010)) is de inschatting dat de hergebruikdoelstelling voor kunststof van 38% in 2010 en 42% in 2012 haalbaar is. Een onzekere factor na 2012 is het aflopen van de Raamovereenkomst.

Er worden meerdere onderzoeken gedaan naar de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens, die deze inschatting mogelijk kunnen onderbouwen; de resultaten van deze onderzoeken waren tijdens de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen nog niet bekend.

Tegelijkertijd is er bij de berekening van de resultaten van de ingenomen en hergebruikte kunststofverpakkingen in de afgelopen jaren een aantal kanttekeningen te plaatsen. Het behalen van de hergebruikdoelstelling voor kunststof is tot op heden vooral gebaseerd op de hergebruikte kunststofverpakkingen uit bedrijven. De verslaglegging over de hergebruikte kunststofverpakkingen uit bedrijven is echter nog gebaseerd op een enquête, omdat inzamelaars nog geen opgaven doen bij Nedvang (implementatie van de certificeringssystematiek blijkt complex).

Ook komt uit eerder onderzoek van de VROM-Inspectie (2010) naar de recycling van kunststoffen een aantal factoren naar voren dat van invloed is op het berekende percentage hergebruikte kunststofverpakkingen. Op basis hiervan komt de VROM-Inspectie tot de conclusie dat het nog niet mogelijk is een betrouwbaar beeld te geven van het werkelijke percentage hergebruikte kunststofverpakkingen. Deze conclusie is door de VROM-Inspectie onder de aandacht gebracht bij het verpakkende bedrijfsleven en deels door Nedvang al opgepakt bij het opstellen van de recyclinggegevens over 2009.

Daarnaast wijst een aantal geïnterviewde personen op de substantiële afname van de op de markt gebrachte kunststofverpakkingen als gevolg van een geheel herziene methode van marktmonitoring naar aanleiding van de invoering van de verpakkingenbelasting. Deze geïnterviewde personen vragen zich af of als gevolg hiervan ook de hergebruikdoelstelling voor kunststof niet zou moeten worden herzien.

Ook plaatst een aantal geïnterviewde personen vraagtekens bij de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststofverpakkingen.

3.4 Handhavingmogelijkheden

De onderzoeksvragen over het onderdeel handhavingmogelijkheden luiden: hoe wordt toezicht gehouden op het nakomen van de verplichtingen door de producenten/importeurs? Biedt het Besluit verpakkingen voldoende handhavinginstrumenten? En welke mogelijkheden voor toezicht en handhaving zijn er op grond van monitoring en verslaglegging?

Antwoord 7 Toezicht op de naleving van het Besluit verpakkingen en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de minister van VROM. De uitvoering geschiedt door de VROM-Inspectie. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie. De VROM-Inspectie concentreerde zich de eerste jaren op het toezicht op de mededelingsverplichting. In 2007 is in dit kader een handhavingactie uitgevoerd. De VROM-Inspectie is bezig stappen te zetten om ook toezicht te houden op het behalen van de hergebruikdoelstellingen en preventieverplichtingen. De Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten bieden voldoende handhavinginstrumenten voor de naleving van het Besluit verpakkingen, maar door de wijze waarop de verplichtingen voor producenten/importeurs in het Besluit verpakkingen zijn geregeld zijn deze verplichtingen onvoldoende handhaafbaar.

Handhaving op het nakomen van de verplichtingen door producenten/importeurs kan zowel bestuursrechtelijk (Wet milieubeheer) als strafrechtelijk (Wet op de economische delicten) plaatsvinden. Toezicht op de naleving van het Besluit verpakkingen en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de minister van VROM. De uitvoering geschiedt door de VROM-Inspectie. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie (Staatsblad, 2005).

Zoals in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen al aangegeven (Staatsblad, 2005), concentreerde de VROM-Inspectie zich de eerste jaren op het toezicht op de mededelingsverplichting. De VROM-Inspectie heeft toezicht gehouden op of mededeling is gedaan. Omdat begin 2007, een jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen, slechts 10% van de producenten/importeurs mededeling had gedaan, is handhavend opgetreden. In de periode april tot en met juli 2007 is een handhavingactie uitgevoerd. Het resultaat van de handhavingactie was dat per 1 augustus 2007 75% van de producenten/importeurs mededeling had gedaan (VROM-Inspectie, 2007). De VROM-Inspectie is bezig stappen te zetten om ook toezicht te houden op het behalen van de hergebruikdoelstellingen. Ook ontwikkelt de VROM-Inspectie een handhavinguitvoeringsmethode voor het toezicht op preventieverplichtingen. Wel handhaaft de VROM-Inspectie al op de aanwezigheid van zware metalen in verpakkingen.

Wat betreft de handhaving van het behalen van de hergebruikdoelstellingen is in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen aangegeven dat indien het collectief de hergebruikdoelstellingen niet behaalt de handhaving zich weer zal richten op de individuele deelnemers (Staatsblad, 2005), maar in de praktijk is dit niet goed uitvoerbaar. Dit zou namelijk betekenen dat de VROM-Inspectie alle individuele producenten/importeurs zou moeten aanschrijven, en vervolgens indien nodig bestuursrechtelijk of strafrechtelijk moet optreden.

En de vraag is ook wat de voor individuele producenten/importeurs geldende doelstellingen zijn waarover in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen wordt gesproken, als in de praktijk aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen feitelijk alleen als collectief kan worden voldaan (wat betreft de hergebruikdoelstellingen)⁷⁾. Het collectief is in het Besluit verpakkingen echter niet als normadressant aangewezen.

Wat betreft de preventieverplichtingen is toezicht houden moeilijk, omdat de preventieverplichtingen moeilijk meetbaar zijn. Ook de verslaglegging biedt geen mogelijkheden voor handhaving, omdat de verslaglegging zich beperkt tot de door Nedvang ontplooiende activiteiten, door producenten/importeurs bij Nedvang ingeleverde voorbeelden, en een beeld van ontwikkeling in de verpakkingindustrie (Nedvang, 2010).

3.5 Inzameling grote PET-flessen

De onderzoeksvragen over het onderdeel inzameling grote PET-flessen luiden: welke gevolgen zijn – op basis van de gerealiseerde inzamelresultaten voor kunststof verpakkingen – te verwachten van een inzameling van grote flessen via het integrale systeem (bronscheiding of nascheiding) in plaats van de huidige situatie met een (vrijwillig) statiegeldsysteem op grote PET-flessen? En welke gevolgen zijn te verwachten voor het zwerfafval als er geen statiegeld meer wordt geheven op grote PET-flessen?

Antwoord 8

Gegevens over de inname en het hergebruik van grote PET-flessen in de huidige situatie met een statiegeldsysteem zijn slechts beperkt beschikbaar. Uit de wel beschikbare gegevens blijkt dat ongeveer 95% van de grote PET-flessen wordt hergebruikt.

Het verwachte gevolg van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met het statiegeldsysteem is, op basis van de in een expertsessie in kaart gebrachte verwachte gevolgen, dat het hergebruik van grote PET-flessen daalt van ongeveer 95% naar een hergebruikpercentage tussen de 50 en 85%. De verwachte gevolgen op het zwerfafval zijn beperkt.

Grote PET-flessen worden in de huidige situatie gescheiden ingenomen via een statiegeldsysteem. Dit (vrijwillig) statiegeldsysteem op grote PET-flessen is gebaseerd op een statiegeldverordening van het Productschap Dranken. De artikelen in het Besluit verpakkingen die statiegeld op drankverpakkingen regelen (artikel 8 t/m 11) zijn tot op heden niet in werking getreden.

⁷⁾ In de praktijk draagt Nedvang zorg voor de monitoring van de hergebruikdoelstelling en combineert Nedvang de gegevens tot een jaarlijkse rapportage voor de verslaglegging. Ook in de rapportage zijn de gegevens op geaggregeerd niveau voor het collectief weergegeven.

De verwachte gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem, zijn mede in een expertsessie in kaart gebracht. Op basis van een afweging van argumenten, is de verwachting dat de gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem negatief zijn. De deelnemende experts schatten de daling van het hergebruik van grote PET-flessen evenwel verschillend in. Het hergebruik van grote PET-flessen daalt naar verwachting van ongeveer 95% (Nedvang, 2010; VROM-Inspectie, 2010) naar een hergebruikpercentage tussen de 50 en 85%. In 2008 zou dit betekenen dat in plaats van 27 kiloton tussen de 14 en bijna 24 kiloton grote PET-flessen zou zijn hergebruikt.

Als gevolg hiervan zou het hergebruikpercentage voor kunststof in 2008, berekend volgens de methode van het Besluit verpakkingen, dalen van 27% (Nedvang, 2010) naar 24 tot 26%.

Het belangrijkste argument bij inname van grote PET-flessen via het integrale systeem van *bronscheiding* is dat de prijsprikkel voor de consumenten (statiegeld) wegvalt, vooral in gemeenten die geen gedifferentieerde tarieven hantieren (diftar) hanteren. De te verwachten gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem zijn echter ook afhankelijk van de keuze voor een haalsysteem of brengsysteem. Verder zorgt de herkenbaarheid van grote PET-flessen ervoor dat consumenten meer geneigd zijn grote PET-flessen gescheiden te blijven aanbieden, maar nemen grote PET-flessen relatief weer veel ruime in beslag en doet een gedeelte van de Nederlandse huishoudens nu al niet mee aan de gescheiden inname van kunststofverpakkingen. Het belangrijkste argument bij inname van grote PET-flessen via het integrale systeem van *nascheiding* is dat niet alle grote PET-flessen met de huidige technieken nagescheiden kunnen worden.

De argumenten laten ook zien dat er sprake is van een complex systeem, waarbij de uiteindelijke gevolgen op het milieu (milieuwinst of -verlies van het gehele systeem) op basis van dit onderzoek niet zijn te bepalen (de milieuwinst van het gehele systeem behoort ook niet tot de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen).

Wat betreft de verwachte gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem op het zwerfafval, is de verwachting dat die beperkt zijn. De deelnemende experts schatten in dat de grote PET-flessen eenvoudig via het integrale systeem van bronscheiding of nascheiding kunnen worden aangeboden. Drinkverpakkingen in zwerfafval is vooral een neveneffect van de consumptie buitenshuis. Slechts een klein deel van de op de markt gebrachte grote PET-flessen wordt voor consumptie buitenshuis gebruikt. En de verwachting is dat grote PET-flessen minder snel in het zwerfafval terecht komen dan overige drankverpakkingen. Als grote PET-flessen in het zwerfafval terecht komen, dan zal dat vooral in recreatiegebieden zijn waar (groepen) recreanten de grote PET-flessen niet in de daarvoor bestemde prullenbakken achterlaten.

4 Nadere analyse

In dit hoofdstuk presenteren wij een nadere analyse als objectivering, op basis van het (uitgebreide) analysekader.

4.1 Besluit verpakkingen als beleidsinstrument in zijn ‘politieke’ context

Op 1 januari 2006 treedt het Besluit verpakkingen gedeeltelijk in werking. De doelstelling van het Besluit verpakkingen is het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval, het bevorderen van het nuttig toepassen daarvan en het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval. Hiertoe dient de producent of importeur de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan in te nemen en zoveel mogelijk nuttig toe te passen.

De afgelopen vier jaar is ervaring opgedaan, die voor een deel is beschreven in de beantwoording van de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 3). Het doel van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen is te achterhalen of het Besluit verpakkingen optimaal bijdraagt aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen. Daartoe analyseren wij het onderliggend patroon en vertalen wij de (leer)ervaringen uit het verleden en dit onderliggend patroon naar hoofdogaven voor de toekomst.

Zie tabel 1 voor een samenvattend overzicht van de ervaringen, het onderliggend patroon en de hoofdogave.

Tabel 1. Samenvattend overzicht Besluit verpakkingen als beleidsinstrument in zijn ‘politieke’ context

	Instrumenteel analysemodel	Context analysemodel
Ervaringen	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvullende afspraken nodig; overeengekomen voor de jaren 2008 tot en met 2012 - Wijziging Besluit verpakkingen in oktober 2010 	<ul style="list-style-type: none"> - Stijlbreuk: van gezamenlijk overleg naar producenten/importeurs verantwoordelijk - Totstandkoming Raamovereenkomst leidt tot gedoe en wrevel over en weer
Onderliggend patroon	<ul style="list-style-type: none"> - Verplichtingen zijn niet helder belegd - Verplichtingen zijn niet daar belegd waar er ook uitvoering aan kan worden gegeven 	<ul style="list-style-type: none"> - Van verweven organisaties naar zelfstandige organisaties - Organisaties hebben elkaar echter nodig en moeten samenwerken
Hoofdogave	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwerp robuust Besluit verpakkingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Herstel van vertrouwen

4.1.1 Ervaringen

*Instrumenteel
analysemodel*

Een belangrijke reden om het Besluit verpakkingen op te stellen is dat het vanuit het milieubeleid wenselijk is dat degene die een product in een verpakking op de markt brengt niet alleen verantwoordelijk is voor het afvalbeheer, maar ook voor de gescheiden inname. Hierdoor wordt recht gedaan aan het beginsel dat de vervuiler betaalt. Verder heeft het toedelen van de verantwoordelijkheid voor zowel de inname als het hergebruik aan één normadresant als voordeel dat eenduidig vastligt wie er op het behalen van de doelstellingen moet worden aangesproken, zo is het idee. Op hoofdlijnen regelt het Besluit verpakkingen: inname, preventie, hergebruik en overig afvalbeheer, mededeling en verslaglegging, statiegeld op drankverpakkingen (tot op heden niet in werking getreden) en eisen aan verpakkingen (Staatsblad, 2005).

Op 27 juli 2007, ruim anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen, sluiten het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG een Raamovereenkomst. Er is een aantal overwegingen om deze Raamovereenkomst op te stellen, waaronder (2007):

- voor de rijksoverheid, de VNG en gemeenten is het het meest praktisch als het verpakkende bedrijfsleven via één organisatie uitvoering geeft aan het Besluit verpakkingen wat betreft de producentenverantwoordelijkheid voor consumentenverpakkingen
- het bestaan van drie verschillende heffingen op verpakkingen is niet efficiënt en levert onnodige administratieve lasten op
- het bestaan van drie verschillende hergebruikdoelstellingen voor kunststof staat een efficiënte gezamenlijke inname van alle soorten kunststofverpakkingen in de weg
- het verpakkende bedrijfsleven kan zonder medewerking van gemeenten geen uitvoering geven aan het Besluit verpakkingen, terwijl gemeenten op hun beurt niet verplicht kunnen worden om deze medewerking te verlenen.

Op 29 september 2008 komen het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG een addendum bij de Raamovereenkomst overeen (2008). En op 20 januari 2009 komen het verpakkende bedrijfsleven en de VNG aanvullende afspraken overeen over de vergoedingen die gemeenten ontvangen voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens (2009).

Op 1 oktober 2010 treedt een wijziging van het Besluit verpakkingen in werking (Staatsblad, 2010). Het Besluit verpakkingen is in overeenstemming gebracht met de afspraak in de Raamovereenkomst over het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof. Tevens is de mededelingsplicht komen te vervallen en zijn enige onduidelijkheden en onvolkomenheden weggenomen.

Context analysemodel

Vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw maakten de overheid en het verpakkende bedrijfsleven afspraken in drie achtereenvolgende convenanten. De totstandkoming en uitvoering van het Besluit verpakkingen ervaren verschillende betrokkenen dan ook als een stijlbreuk. Was er eerst sprake van gezamenlijk overleg, met het Besluit verpakkingen worden de producenten/importeurs verantwoordelijk gemaakt. De rijksoverheid, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven moesten wennen aan de nieuwe verhoudingen en zoeken naar nieuwe omgangsvormen. De VNG en gemeenten wilden één loket. Nedvang werd hiertoe aangewezen; de andere uitvoeringsorganisaties en materiaalorganisaties voel(d)en zich niet betrokken en niet gekend. Ook het proces van totstandkoming van de Raamovereenkomst en het addendum erbij verliep moeizaam. Zowel gemeenten als het verpakkende bedrijfsleven hebben kritiek op (het resultaat van) de langdurige onderhandeling. Dit heeft geleid tot gedoe en wrevel over en weer. In het bijzonder het werkend krijgen van het systeem voor kunststofverpakkingen uit huishoudens heeft vertraging opgelopen. In feite is er pas sinds ongeveer anderhalf jaar een werkende infrastructuur voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens.

4.1.2 *Onderliggend patroon*

Met de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen leek het beleid afgerond en kon de uitvoering voortvarend ter hand worden genomen. Echter, het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten die voor de uitvoering aan de lat staan, oordeelden dat het Besluit verpakkingen nadere uitwerking en invulling behoefde.

*Instrumenteel
analysemodel*

Kijkend naar het Besluit verpakkingen als beleidsinstrument constateren wij dat de verplichtingen die in het Besluit verpakkingen zijn geregeld, niet helder zijn belegd (zie instrumenteel analysemodel, uitgangspunt 1). De producentenverantwoordelijkheid zoals geregeld in het Besluit verpakkingen ‘wringt’ met de zorgplicht van gemeenten zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Producenten/importeurs en gemeenten zijn beiden verantwoordelijk gemaakt voor de inname van verpakkingsafval, waardoor er sprake is van twee kapiteins op één schip (zie ook paragraaf 3.1.1).

Ook constateren wij dat de verplichtingen die in het Besluit verpakkingen zijn geregeld niet altijd daar zijn belegd waar er ook uitvoering aan gegeven kan worden (uitgangspunt 3). Producenten/importeurs zijn voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen mede afhankelijk van (de inname van huishoudelijk afval door) gemeenten. Daarbij komt dat het voor een individuele producent of importeur praktisch onmogelijk is om de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan in te nemen (zie paragraaf 3.1.1). Hierdoor zijn de verplichtingen die in het Besluit verpakkingen zijn geregeld ook onvoldoende handhaafbaar (uitgangspunt 4; zie paragraaf 3.4).

In de praktijk werkt het Besluit verpakkingen met de aanvullende afspraken over het algemeen. Er wordt invulling gegeven aan de producentenverantwoordelijkheid en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Maar het Besluit verpakkingen is als beleidsinstrument niet robuust; de vraag is wat er gebeurt na 2012.

Context analysemodel

Kijkend naar het Besluit verpakkingen in zijn 'politieke' context constateren wij dat waar de drie achtereenvolgende convenanten vooral uitgingen van de verweven organisatie benadering, het Besluit verpakkingen vooral kiest voor de zelfstandige organisatie benadering. Het is wenselijk dat degene die een product in een verpakking op de markt brengt niet alleen verantwoordelijk is voor het afvalbeheer, maar ook voor de gescheiden inname. Het voordeel is dat eenduidig vastligt wie er op het behalen van de doelstellingen moet worden aangesproken. Voorzien is in een individuele verantwoordelijkheid van een producent of importeur om aan de verplichtingen te voldoen.

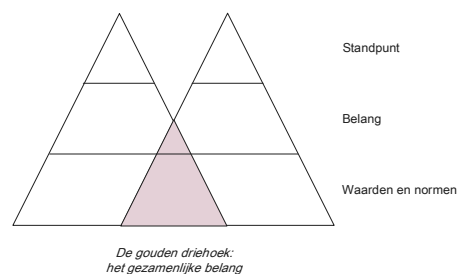
De rijksoverheid, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven hebben elkaar echter nodig en moeten samenwerken om het Besluit verpakkingen werkend te treden, zo constateren wij ook. Dat gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven elkaar nodig hebben, wordt treffend verwoord in de overwegingen om de Raamovereenkomst te sluiten: 'dat het verpakkende bedrijfsleven voortvarend invulling wil geven aan het Besluit, echter dat het verpakkende bedrijfsleven hier niet zonder medewerking van de gemeenten uitvoering aan kan geven, terwijl gemeenten op hun beurt niet verplicht kunnen worden om deze medewerking te verlenen' (2007: 1-2). De 'werelden' van beleid en uitvoering zijn ook niet langer gescheiden. In het kader van de nadere uitwerking en invulling van de met het Besluit verpakkingen opgestelde regels worden ook beleidsmatige keuzes gemaakt. Het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof is hiervan een sprekend voorbeeld. Als medeondertekenaar van de Raamovereenkomst raakt het ministerie van VROM betrokken bij de uitvoering.

Wat het Besluit verpakkingen echter niet regelt zijn de condities voor samenwerking, zo constateren wij. Daarvoor zijn aanvullende afspraken nodig. Het Besluit verpakkingen volstaat met het uitspreken van de verwachting in de bijbehorende nota van toelichting dat producenten/importeurs in overleg treden met het gemeentebestuur over de wijze waarop hij aan de innameverplichting zal gaan voldoen.

Het werkend krijgen van het Besluit verpakkingen gaat dan ook niet zonder slag of stoot. Logisch, want bij de zelfstandige organisatie benadering waar het Besluit verpakkingen vooral voor kiest past een competitieve houding. En de belangen zijn groot. Wat ons opvalt, is dat de discussies worden gevoerd op het niveau van standpunten, vanuit (ingegraven) posities. Voorbeelden te over: producentenverantwoordelijkheid versus zorgplicht gemeenten, bronscheiding versus nascheiding, Afvalfonds ontvangt en keert belastinggeld uit versus Afvalfonds ontvangt en keert een door producenten/importeurs betaalde heffing uit.

Discussies in termen van standpunten leiden onvoldoende tot onderling begrip. Wanneer dit onbegrip gaat overheersen, komen organisaties terecht in een negatieve spiraal en een 'welles-nietesgesprek', waarbij ze alleen maar de eigen mening blijven herhalen. Het achterliggende doel – waarom deden we het ook alweer? – raakt in discussies op het niveau van standpunten steeds meer op de achtergrond; over de milieuwinst van wat geregeld is gaat het bijna niet meer. Illustratief is een onderwerp als statiegeld. Voor de één een taboe, voor de ander een heilig geloof. Met als gevolg dat organisaties elkaar 'bestoken' met eigen onderzoeken en cijfers over bijvoorbeeld de (berekening van de) hergebruikdoelstellingen.

De kloof op het niveau van standpunten is soms onoverbrugbaar. Op het niveau van de belangen zijn de verschillen vaak veel kleiner en leidt het inzicht in elkaars belangen tot meer wederzijds begrip. Figuur 2 maakt inzichtelijk hoe het gesprek over belangen gevoerd kan worden. In plaats van dat positioneel onderhandeld wordt, waarbij het doel het eigen belang is, wordt principieel onderhandeld, waarbij het gaat om gezamenlijke waardecreatie (Bremekamp, 2010).



Figuur 2. Omgaan met standpunten en belangen

4.1.3 Hoofdoggave

De motor van het Besluit verpakkingen draait. Betrokkenen ervaren dit als positief. Maar het aflopen van de Raamovereenkomst (de afspraken zijn overeengekomen voor de jaren 2008 tot en met 2012) en het voornemen van het kabinet om de bijdrage aan het Afvalfonds te schrappen dienen zich aan. De vraag is wat er dan gebeurt. Wordt het opnieuw een langdurige positionele onderhandeling of gaan partijen het gesprek voeren op het niveau van de belangen?

Twee hoofdpogaven dienen zich aan:

- *Ontwerp robuust Besluit verpakkingen*

Kijkend naar het Besluit verpakkingen als beleidsinstrument is de hoofdpogave het ontwerpen van een robuust Besluit verpakkingen. Een Besluit verpakkingen dat toekomstbestendig is en niet afhankelijk is van aanvullende afspraken met een beperkte looptijd. Een Besluit verpakkingen waarin verplichtingen helder zijn belegd, zodanig dat er ook handhaafbaar uitvoering aan kan worden gegeven. En een Besluit verpakkingen dat condities voor samenwerking regelt.

- *Herstel van vertrouwen*

Kijken naar het Besluit verpakkingen in zijn ‘politieke’ context is de hoofdpogave het herstellen van vertrouwen. Wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven is in de uitvoering een realiteit. Vertrouwen moet worden opgebouwd tussen gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven opdat beide kanten oog zullen houden voor de belangen van de ander.

4.2 Bijbehorende kwesties

Het verder brengen van de twee hoofdpogaven staat onder druk zolang het gesprek wordt gevoerd op het niveau van standpunten. Daarom analyseren wij de achterliggende belangen van vier belangrijke kwesties, en vertalen wij de (leer)ervaringen uit het verleden en deze achterliggende belangen naar opgaven voor de toekomst. De kwesties doen zich voor rondom onderwerpen waar de standpunten sterk van elkaar verschillen. De kwesties gaan in essentie over autonomie – zeggenschap en baten – lasten⁸).

4.2.1 *Kwestie van producentenverantwoordelijkheid*

De eerste kwestie doet zich voor rondom het onderwerp producentenverantwoordelijkheid.

⁸) Naast deze vier belangrijke kwesties is er nog een aantal vragen dat beantwoord moet worden. Bijvoorbeeld de vraag of preventieverplichtingen, gegeven de rol die ze spelen in het ontwerp- en productieproces, nog moeten worden opgenomen in het Besluit verpakkingen. Of de vraag hoe de certificering van inzamelaars op korte termijn kan worden geïmplementeerd. Deze vragen volgen uit de beantwoording van de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 3).

Ervaringen

De producentenverantwoordelijkheid zoals geregeld in het Besluit verpakkingen 'wringt' met de zorgplicht van gemeenten zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Producenten/importeurs en gemeenten zijn (als gevolg van beide wettelijke stelsels) beiden verantwoordelijk gemaakt voor de inname van verpakkingsafval, waardoor er sprake is van twee kapiteins op één schip. Ook zijn producenten/importeurs voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen mede afhankelijk van (de inname van huishoudelijk afval door) gemeenten.

Het Besluit verpakkingen biedt geen uitsluitel voor deze kwestie; het Besluit verpakkingen regelt namelijk de rolverdeling tussen producenten/importeurs en gemeenten niet. Uitgangspunt is dat producenten/importeurs en gemeenten gezamenlijk, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, voor een goede uitvoering zorg kunnen dragen. De nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen verwacht dat producenten/importeurs met het gemeentebestuur in overleg treden over de wijze waarop hij aan de innameverplichting zal gaan voldoen.

Met de aanvullende afspraken over de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling hebben producenten/importeurs en gemeenten met elkaar een 'modus operandi' ontwikkeld waardoor de motor van het Besluit verpakkingen draait.

De discussie en daarmee de kwestie blijven echter voortbestaan. De kwestie wordt in de ogen van betrokkenen bovendien urgenter, omdat het aflopen van de Raamovereenkomst zich aandient.

Achterliggende belangen

Wat ons opvalt aan de kwestie van producentenverantwoordelijkheid, is dat organisaties ondanks de met de aanvullende afspraken ontwikkelde 'modus operandi' de verschillen benadrukken en voorstellen doen die van invloed zijn op de autonomie van de ander. Zo is het verpakkende bedrijfsleven voorstander om ook gemeenten een verplichting op te leggen ten aanzien van de gescheiden inname van verpakkingsafval. Gemeenten wijzen op hun beurt op de autonomie van gemeenten. De achterliggende belangen komen hier naar voren. In de kern gaat het in deze kwestie dan ook om de autonomie van gemeenten en de zeggenschap over de inname van huishoudelijk afval, gegeven ook dat de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding voor huishoudelijk afval voor rekening van de producent of importeur komen.

Opgave

Voor de kwestie van producentenverantwoordelijkheid is de opgave om te komen tot:

- afspraken over hoe aan de samenwerking tussen producenten/importeurs en gemeenten in de praktijk vorm wordt gegeven

- afspraken over hoe de verantwoordelijkheden en gemaakte afspraken in de praktijk (kunnen) worden gehandhaafd. (Hoe kan bijvoorbeeld de zorgplicht van gemeenten worden gehandhaafd, zodat kan worden voldaan aan de doelstellingen met betrekking tot de inname van huishoudelijk afval?).

4.2.2 *Kwestie van bronscheiding en nascheiding*

De tweede kwestie doet zich ook voor rondom het onderwerp producentenverantwoordelijkheid, in het bijzonder de manieren voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval (bronscheiding en nascheiding).

Ervaringen

Voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval is een keuze mogelijk tussen bronscheiding of nascheiding; het Besluit verpakkingen laat deze keuze open. Aangezien bij nascheiding de kans op vervuiling van de materiaalstroom groter is, is bronscheiding door de VNG en het verpakkende bedrijfsleven in annex 1 bij de Raamovereenkomst aangemerkt als de manier voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval. Bovendien leek nascheiding op grote schaal binnen de termijn van de Raamovereenkomst praktisch niet mogelijk, omdat er in Nederland slechts twee nascheidingsinstallaties waren.

Na het ondertekenen van de Raamovereenkomst is de kritiek van een aantal individuele gemeenten dat onvoldoende rekening is gehouden met de lokale situatie en daaruit voortkomende wensen van gemeenten. Hoewel gemeenten in meerderheid hebben ingestemd met bronscheiding, wil een aantal gemeenten ook de keuzevrijheid voor nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudens. Naar aanleiding van haar leden (over het Uitvoerings- en monitoringsprotocol) vraagt de VNG om aanvullende afspraken over de financiële vergoeding aan gemeenten in geval van nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudens (2008). Ook de Tweede Kamer verzoekt de minister van VROM niet langer onderscheid te maken tussen bronscheiding en nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudens en gemeenten keuzevrijheid te bieden voor nascheiding.

In het addendum bij de Raamovereenkomst is daarom overeenkomen dat inname en sortering door de gemeente ook een mogelijkheid is: de gemeente draagt zorg voor nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk restafval bij een gecertificeerde nascheidingsinstallatie. Om in aanmerking te komen voor een vergoeding dient een gemeente per 1 januari 2009 een contract te hebben met een nascheidingsinstallatie, die uiterlijk per 1 mei 2009 operationeel is (2008).

De discussie en daarmee de kwestie blijven echter voortbestaan. Ook nu zijn er nog duidelijke voor- en tegenstanders van bronscheiding respectievelijk nascheiding. De voorstanders van nascheiding brengen als nieuw argument naar voren dat de kwaliteit van nascheiding intussen is verbeterd.

Achterliggende belangen

Wat ons opvalt aan de kwestie van bronscheiding en nascheiding, is dat de discussie wordt gevoerd in termen van of-of en niet in termen van en-en. Het addendum bij de Raamovereenkomst, dat naast bronscheiding ook nascheiding als manier voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval mogelijk maakt, lijkt hierin geen verschil te maken. Het middel lijkt belangrijker te zijn dan het doel.

De achterliggende belangen hebben in de eerste plaats te maken met de vraag wie de manier van inname van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval bepaalt. Het aanmerken van bronscheiding als de manier voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval in annex 1 bij de Raamovereenkomst is van invloed op de autonomie van individuele gemeenten. (Een aantal gemeenten wil(len) hun eigen afweging maken. Het proces van totstandkoming van de afspraken in deze kwestie leidt bovendien tot wrevel bij het verpakkende bedrijfsleven. Het vertrouwen in de regel 'afpraak is afspraak' werd geschaad. In de tweede plaats raken de achterliggende belangen aan financiële belangen. Kunststofverpakkingen uit huishoudelijk afval vertegenwoordigen een verkoopopbrengst die ten goede komt aan het Afvalfonds, waaruit gemeenten op hun beurt een vergoeding uitgekeerd krijgen voor de inname van huishoudelijk afval.

Opgave

Voor de kwestie van bronscheiding en nascheiding is de opgave om te komen tot:

- afspraken over de mate van keuzevrijheid voor bronscheiding en/of nascheiding, inclusief de eisen die aan bronscheiding en nascheiding worden gesteld
- duidelijkheid in de feitelijke kosten en opbrengsten van bronscheiding en nascheiding.

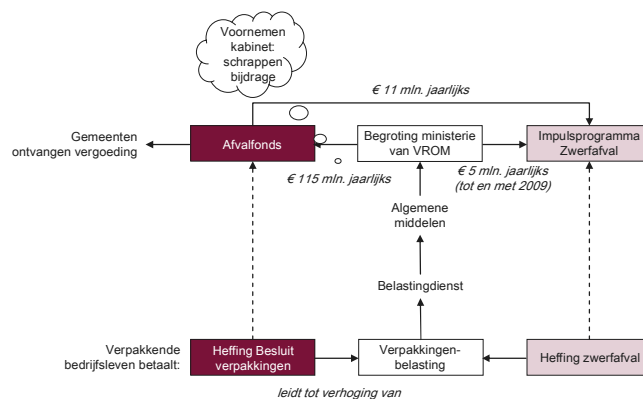
4.2.3 *Kwestie van het Afvalfonds*

De derde kwestie doet zich ook voor rondom het onderwerp producentenverantwoordelijkheid, in het bijzonder het Afvalfonds.

Ervaringen

Het Besluit verpakkingen regelt dat de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding voor huishoudelijk afval voor rekening van de producent of importeur komen. Voor bedrijfsafval komen de kosten voor rekening van degene die zich hiervan ontdoet.

In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat het verpakkende bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelasting zal gaan afdragen, zodat jaarlijks € 115 mln. vanuit de begroting van het ministerie van VROM gestort wordt in het Afvalfonds. Gemeenten krijgen uit het Afvalfonds een vergoeding uitgekeerd voor de inname van huishoudelijk afval. Jaarlijks wordt ook € 11 mln. betaald uit het Afvalfonds voor de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval. Figuur 3 maakt deze financiële stromen inzichtelijk.



Figuur 3. Overzicht financiële stromen conform Besluit verpakkingen en Raamovereenkomst

De kwestie van het Afvalfonds spitst zich toe op het verschil in perceptie over de aard van de door het verpakkende bedrijfsleven af te dragen middelen. Omdat het bestaan van verschillende heffingen op verpakkingen niet efficiënt is, is in de Raamovereenkomst overeen gekomen dat het verpakkende bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelastingen afdraagt (2007). In de ene perceptie gaat het daarom om een door producenten/importeurs betaalde heffing die het Afvalfonds ontvangt en uitkeert. Daar tegenover staat de perceptie dat het Afvalfonds belastinggeld (verpakkingenbelasting) ontvangt en uitkeert.

Ook hier wordt de discussie gevoerd op het niveau van standpunten. Het ene standpunt gaat ervan uit dat het om private middelen gaat en dus ligt private zeggenschap voor de hand. Het andere standpunt gaat ervan uit dat het om publieke middelen gaat en dus ligt publieke zeggenschap voor de hand, waarbij minder de afkomst van de middelen maar meer de besteding van de middelen van belang is. De kwestie wordt in de ogen van betrokkenen bovendien urgenter, omdat het kabinet het voornemen heeft de jaarlijkse bijdrage vanuit de begroting van het ministerie van VROM aan het Afvalfonds te schrappen.

Achterliggende belangen

Wat ons opvalt aan de kwestie van het Afvalfonds, is dat organisaties het verschil in perceptie benadrukken vanwege de grote achterliggende financiële belangen. In de kern gaat het in deze kwestie over de zeggenschap over financiële middelen.

Opgave

Voor de kwestie van het Afvalfonds is de opgave om te komen tot:

- een transparant en duurzaam stelsel van afspraken over de financiële stromen, dat invulling geeft aan het beginsel dat de vervuiler betaalt en producenten/importeurs vervolgens ook in staat stelt om invulling te geven aan de producentenverantwoordelijkheid.

4.2.4 *Kwestie van het statiegeld*

De vierde kwestie doet zich voor rondom het onderwerp inzameling van grote PET-flessen, in het bijzonder het statiegeld.

Ervaringen

Grote PET-flessen worden in de huidige situatie gescheiden ingenomen via een statiegeldsysteem. Dit (vrijwillig) statiegeldsysteem op grote PET-flessen is gebaseerd op een statiegeldverordening van het Productschap Dranken. De artikelen in het Besluit verpakkingen die statiegeld op drankverpakkingen regelen (artikel 8 t/m 11) zijn tot op heden niet in werking getreden. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven dat deze artikelen in het Besluit verpakkingen zijn opgenomen om te waarborgen dat de statiegeldplicht in stand blijft (Staatsblad, 2005).

Ook voor deze kwestie geldt dat er duidelijke voor- en tegenstanders zijn van statiegeld. Statiegeld bevat een duidelijke prijsprikkel voor de consumenten om grote PET-flessen gescheiden aan te bieden. Maar statiegeld leidt ook tot ruimtebeslag voor de inname en opslag van lege PET-flessen en daarmee tot hoge kosten. Ook zijn er kosten verbonden aan de administratieve afhandeling.

Achterliggende belangen

Wat ons opvalt aan de kwestie van statiegeld, is dat organisaties elkaar 'bestoken' met eigen onderzoeken en cijfers en daarmee vraagtekens plaatsen bij elkaars argumenten. Zijn de effecten op de inname en het hergebruik van grote PET-flessen wel/niet belangrijker dan de uitvoeringskosten? Deze vraagtekens over en weer kwamen met zoveel woorden ook aan de orde in de expertsessie over de verwachte gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem. De achterliggende financiële belangen zijn groot.

De achterliggende belangen hebben ook te maken met de mogelijkheid die het Besluit verpakkingen biedt om te waarborgen dat de statiegeldplicht in stand blijft. Deze mogelijkheid staat op gespannen voet met de sturingsfilosofie van het Besluit verpakkingen. De sturingsfilosofie van het Besluit verpakkingen is er namelijk één van sturing op het behalen van de hergebruikdoelstellingen en preventieverplichtingen.

Statiegeld is echter niet gericht op het 'wat' (hergebruikdoelstellingen), maar op het 'hoe' (instrumenten). Sturing op het 'hoe' is van invloed op de beleidsvrijheid van producenten/importeurs om zelf te bepalen hoe hij de hergebruikdoelstellingen (voor kunststof) behaalt. Wel merken wij op dat in essentie het statiegeldsysteem van belang wordt geacht voor het geval de resultaten van de inname van kunststof tegenvallen. Daarmee zijn achterliggende belangen met betrekking tot het verminderen van de schadelijkheid voor het milieu gemoed.

Opgave

Voor de kwestie van het statiegeld dienen organisaties zich eerst gezamenlijk in te spannen voor het behalen van de hergebruikdoelstelling voor kunststof. Pas als de hergebruikdoelstelling voor kunststof niet wordt behaald, wat niet de inschatting is, is een discussie over de in te zetten instrumenten aan de orde. In het verlengde hiervan is de opgave te komen tot:

- duidelijkheid en overeenstemming over de sturingsfilosofie waarin sturing op het behalen van de hergebruikdoelstellingen centraal staat.

4.3 Toekomstige aanpak en werkwijze

De opdracht is leerervaringen uit het verleden te vertalen naar aanbevelingen voor een toekomstige aanpak en werkwijze. Essentieel vinden wij dat de rijksoverheid, het verpakkende bedrijfsleven en gemeenten daarin het gesprek voeren op het niveau van belangen en overgaan tot joint-fact-finding. Dit sluit aan bij het gezamenlijke belang dat er duidelijkheid komt over het verpakkingenbeleid na 2012, zoals ook door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (voor de zomer) is toegezegd (Tweede Kamer, 2010-2011).

Kader 4. Agenda voor toekomstige aanpak en werkwijze

Op de agenda staan de opgaven zoals vermeld in paragraaf 4.1 en 4.2. De hoofdopgaven zijn:

- ontwerp robuust Besluit verpakkingen
- herstel van vertrouwen.

De opgaven die volgen uit de bijberende kwesties zijn:

- *kwestie van producentenverantwoordelijkheid*
 - . afspraken over hoe aan de samenwerking tussen producenten/importeurs en gemeenten in de praktijk vorm wordt gegeven
 - . afspraken over hoe de verantwoordelijkheden en gemaakte afspraken in de praktijk (kunnen) worden gehandhaafd.
- *kwestie van bronscheiding en nascheiding*
 - . afspraken over de mate van keuzevrijheid voor bronscheiding en/of nascheiding, inclusief de eisen die aan bronscheiding en nascheiding worden gesteld
 - . duidelijkheid in de feitelijke kosten en opbrengsten van bronscheiding en nascheiding.

Kader 4. Agenda voor toekomstige aanpak en werkwijze (vervolg)

- *kwestie van het Afvalfonds*
 - . een transparant en duurzaam stelsel van afspraken over de financiële stromen, dat invulling geeft aan het beginsel dat de vervuiler betaalt en producenten/importeurs vervolgens ook in staat stelt om invulling te geven aan de producentenverantwoordelijkheid.
- *kwestie van statiegeld*
 - . duidelijkheid en overeenstemming over de sturingsfilosofie waarin sturing op het behalen van de hergebruikdoelstellingen centraal staat. Pas als de hergebruikdoelstelling voor kunststof niet wordt behaald, wat niet de inschatting is, is een discussie over de in te zetten instrumenten aan de orde.

In onze ogen geldt dat de rijksoverheid, het verpakkende bedrijfsleven en gemeenten gebaat zijn bij de agenda voor een toekomstige aanpak en werkwijze. Daarbij is het ook van belang, zo vinden wij, dat de verschillende rollen duidelijk zijn. Het verpakkende bedrijfsleven en gemeenten zijn de uitvoerende partijen, die elkaar nodig hebben. Het verpakkende bedrijfsleven heeft de producentenverantwoordelijkheid, zoals geregeld in het Besluit verpakkingen. Het verpakkende bedrijfsleven moet voor de invulling van die producentenverantwoordelijkheid samenwerken met gemeenten, die op hun beurt een zorgplicht hebben zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Als uitvoerende partijen maken zij afspraken met elkaar over het 'hoe'.

Bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de rol belegd voor het opstellen van het Besluit verpakkingen, met daarin de hergebruikdoelstellingen en kaders (het 'wat'). Tevens draagt het ministerie van Infrastructuur en Milieu zorg voor de monitoring en handhaving van het Besluit verpakkingen.

Literatuurlijst

- Addendum Raamovereenkomst* (2008)
- Afspraken over vergoedingen gescheiden inzameling kunststof verpakkingsafval* (2009)
- Agentschap NL, (2010, 29 november), *E-mail betreft onderwerp 'Berekening verhoging recyclingsnorm'*
- Bremekamp, R. (2010), *Eerste hulp bij samenwerken; 40 modellen voor succesvol samenwerken*, Amsterdam: Reed Business
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Projectplan Directie Duurzaam Produceren; aanvulling opdracht werking Besluit verpakkingen*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010), *Projectplan Directie Duurzaam Produceren; evaluatie werking Besluit verpakkingen*
- Nedvang (2010), *Hergebruik verpakkingsmateriaal 2009 (veelgestelde vragen)*
- Nedvang (2010), *Monitoring verpakkingen resultaten 2009 (versie 28 oktober 2010)*
- Nedvang (2010), *Monitoring verpakkingen resultaten 2008 (versie 22 juni 2010)*
- Nedvang (2010), *Formulier verslaglegging*
- Nedvang (2010), *Preventie 2009 (versie 30 juli 2010)*
- Nedvang (2010, 8 september), *SDV en Nedvang pakken de samenwerking weer op*
- Nedvang & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009), *Uitvoerings- en monitoringprotocol; gescheiden inzameling verpakkingsafval (versie 2.0) Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers* (2007)
- Staatsblad (2010, 324), *Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met de verbetering van de regels inzake verpakkingen*
- Staatsblad (2005, 318), *Besluit van 10 juni 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton*
- Staatsblad (2005, 183), *Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval, papier en karton (Besluit beheer verpakkingen en papier en karton)*
- Tweede Kamer (2010-2011, 3 maart 2011), *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*
- Tweede Kamer (2006-2007, 5 juni 2007), *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*
- Twynstra Gudde (2011), *Bevindingenrapport evaluatie werking Besluit verpakkingen en papier en karton*

- VROM-Inspectie (2011), *Kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in beeld; inzameling, sorteringen en toepassing van plastic*
- VROM-Inspectie (2010), *Recycling kunststoffen; op weg naar een volwaardige kunststofrecycling*
- VROM-Inspectie (2007), *Handhaving van producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingsmaterialen*
- Wit, B., R. Meyer & K. Breed (2000), *Strategisch management van publieke organisaties; de overheid in paradoxen*, Utrecht: Lemma

Lijst geïnterviewde personen

Agentschap NL (7 september 2010)

- adviseur team programma's
- adviseur team EVOA.

Ervaringsdeskundige België (23 september 2010)

- de heer Delatter, coördinator Interafval/stafmedewerker milieu VVSG.

Ervaringsdeskundige België (23 september 2010)

- de heer Dobbelaere, algemeen directeur IVAGO.

Ervaringsdeskundige België (23 september 2010)

- de heer Martens, voorzitter Commissie Leefmilieu Vlaams Parlement.

Gemeenten – ambtelijk midden/zuid (21 september 2010)

- de heer Broekhuizen, medewerker taakveld milieu gemeente Oude IJsselstreek
- de heer Dillingh, adjunct afdelingshoofd/beleidsadviseur milieu & afval gemeente Soest
- de heer Van Maaren, senior projectleider Roteb
- de heer Oehlen, beleidsmedewerker gemeente Weert/ambtelijk secretaris Vereniging Afvalsamenwerking Limburg.

Gemeenten – ambtelijk noord (15 september 2010)

- de heer Boer, beleidsmedewerker gemeente Leeuwarden
- de heer Roersma, beleidsmedewerker openbare werken gemeente Leek
- de heer Wits, lid directie Milieudienst Groningen, tevens loco-secretaris Afvalbeheer Regio Centraal Groningen (ARCG).

Gemeenten - bestuurlijk (28 oktober 2010, telefonisch)

- de heer Hazeu, bestuurder Wonen Limburg, oud wethouder Milieu, Mobiliteit, Stadsbeheer en Monumenten gemeente Maastricht.

Gemeenten – bestuurlijk (30 september 2010)

- de heer Weber, oud wethouder gemeente Hengelo, tevens lid bestuur Stichting Afvalfonds.

Koninklijke vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD) (28 september 2010)

- de heer De Baedts, directeur
- de heer Goorhuis, senior beleidsadviseur.

Twynstra Gudde

Materiaalorganisaties (29 september 2010)

- de heer De Jong, directeur Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL)
- de heer Lucas, directeur Vereniging Kunststofverpakkingen Nederland (VMK)
- de heer Van der Meulen, manager inzameling en recycling Stichting Nedvang
- de heer Van Notten, directeur Stichting Duurzaam Verpakkingsglas (SDV)
- de heer Van Oosterum, directeur Stichting Papier Recycling Nederland (PRN) en directeur Stichting Verpakkingen Recycling Nederland (VRN)
- de heer Zwaveling, manager financiën en organisatie Stichting Nedvang.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (16 september 2010)

- medewerker, directie duurzaam produceren.

Producenten/importeurs (1 oktober 2010)

- de heer Den Ouden, directeur Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), tevens penningmeester Stichting Afvalfonds
- de heer Roos, adviseur bestuur, tevens oud directeur Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- de heer Reekmans, managing director Friesland Campina Benelux.

Producenten/importeurs (27 september 2010)

- de heer Bakker, unit manager houdbaar semivers C1000
- de heer Ten Feld, beleidsmedewerker logistiek/supply chain Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- de heer Krol, projectmanager logistiek Super de Boer.

Producenten/importeurs (17 september 2010)

- de heer Ter Braak, manager duurzaamheid Heineken
- de heer Seegers, director public affairs & communications Coca Cola.

Recyclingnetwerk (17 september 2010)

- de heer Van Duijn, voorzitter.

Stichting Nedvang (29 september 2010)

- de heer Storm, algemeen directeur⁹⁾.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (30 september 2010)

- mevrouw De Jonge, senior beleidsmedewerker (plaatsvervanger mevrouw Korthuis, lid directieraad).

⁹⁾ Tijdens het interview heeft de heer Zwaveling, manager financiën en organisatie, een toelichting gegeven op de verslaglegging van Nedvang.

Twynstra Gudde

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (15 september 2010)

- de heer Aalderink, voorzitter VNG-commissie Milieu en Mobiliteit, tevens burgemeester gemeente Bronckhorst.

VROM-Inspectie (8 september 2010)

- medewerker.

Lijst deelnemers expertsessie

Deelnemers

- de heer Bakker, unit manager houdbaar semivers C1000
- de heer Van Duin, voorzitter Recyclingnetwerk
- de heer Goorhuis, senior beleidsadviseur Koninklijke vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD)
- de heer Van 't Hooft, issue manager duurzaamheid Nederlandse vereniging Frisdranken, Waters, Sappen (FWS)
- de heer Krol, projectmanager Super de Boer
- de heer Lucas, directeur Vereniging Kunststofverpakkingen Nederland (VMK)
- de heer Van der Meulen, manager inzameling en recycling Stichting Ned- vang
- adviseur team programma's Agentschap NL
- de heer Thoden van Velzen, senior packaging scientist Wageningen UR Food & Biobased Research.

Begeleiding

- de heer Ter Avest, opdrachtleader Twynstra Gudde
- de heer Blokland, adviseur Twynstra Gudde.

Lijst deelnemers spiegelbijeenkomst

Deelnemers

- de heer Bakker, unit manager houdbaar semivers C1000
- de heer De Boer, beleidsmedewerker gemeente Leeuwarden
- de heer Ter Braak, manager duurzaamheid Heineken
- de heer Broekhuizen, medewerker taakveld milieu gemeente Oude IJsselstreek
- de heer Van Duijn, voorzitter Recyclingnetwerk
- de heer Goorhuis, senior beleidsadviseur Koninklijke vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD)
- de heer Van 't Hooft, Nederlandse vereniging Frisdranken, Waters, Sappen (FWS)
- de heer Krol, projectmanager Super de Boer
- de heer Lucas, directeur Vereniging Kunststoffverpakkingen Nederland (VMK)
- de heer Den Ouden, directeur Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI)
- de heer Roersma, beleidsmedewerker openbare werken gemeente Leek
- adviseur team EVOA Agentschap NL
- de heer Ubbens, branchemanager Stichting Kringloop Blik (SKB) en Vereniging van Blikverwerkende Industrieën (VBI)
- medewerker VROM-Inspectie
- medewerker ministerie van VROM
- de heer Zwaveling, manager financiën en organisatie Stichting Nedvang.

Begeleiding

- de heer Ter Avest, opdrachtgever Twynstra Gudde
- mevrouw Blekemolen, adviseur Twynstra Gudde
- de heer Blokland, adviseur Twynstra Gudde
- de heer Groenendijk, partner Twynstra Gudde.