Den Haag, juni 2025

Geachte heer Jansen,

Onderhandelingsresultaat Stichting Verpact, VNG en NVRD over inzamelen PMD-verpakkingen bij huishoudens [na goedkeuring Akkoord te noemen]

1. **Aanleiding**

In juni 2024 ben ik door het ministerie van IenW benaderd om als procesbegeleider te proberen tot nieuwe afspraken te komen tussen de VNG/NVRD en de Stichting Verpact over het inzamelen van huishoudelijk verpakkingsafval en PMD-verpakkingsafval in het bijzonder. De aanleiding tot dit verzoek was het feit dat de VNG de samenwerkingsovereenkomst met de Stichting Verpact (de zogeheten Ketenovereenkomst) had opgezegd per 1 januari 2025. Er was al langer sprake van oplopende frictie tussen betrokken partijen en eerdere pogingen om tot een oplossing te komen waren niet succesvol gebleken.

In een serie van bijeenkomsten hebben partijen aangegeven de wil te hebben om tot nieuwe collectieve afspraken te komen.
Er zijn vier terreinen waarover uitgebreid is gesproken:

- Ambitie – en de brede keten
- Plan van Aanpak Kwaliteit
- De systematiek van vergoedingen
- Governance-vraagstukken.

Dit akkoord beoogt meer te zijn dan een aanpassing of reparatie van de lopende afspraken. Partijen zijn bij zichzelf en elkaar te rade gegaan en hebben zich gebaseerd op de lessen die getrokken kunnen worden uit de praktijk van de afgelopen jaren en hoe deze naar de toekomst kunnen worden vertaald. Er is expliciet aandacht besteed aan de houdbaarheid van de afspraken om deze zo toekomstbestendig mogelijk te maken.

2. **Context**

Het inzamelen en verwerken van het PMD-verpakkingsafval (plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drankenkartons) staat in de context van het inzamelen en verwerken van tientallen afvalstromen in Nederland. De omgang met afval neemt inmiddels een belangrijke plaats in binnen de ontwikkeling van een (meer) circulaire economie. Nederland heeft als doel geformuleerd: een volledig circulaire economie in 2050. Dat is een economie waarin zoveel mogelijk duurzame hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt, producten en grondstoffen worden hergebruikt, en nauwelijks afval bestaat. Oftewel: van afval naar grondstof.

Toegespitst op verpakkingen is hier actie voor nodig in de hele keten van productie, inzameling, recycling en hergebruik, zoals ook aangegeven door het PBL in het rapport *“Productgroepanalyse kunststofverpakkingen en drankenkartons (september 2024)*.
In dat licht is de nieuwe Europese Verordening voor Verpakkingen en Verpakkingsafval van groot belang. Deze is dit jaar vastgesteld en wordt in 2026 in Nederland ingevoerd. Enkele hoofdpunten uit deze Verordening:

- Lidstaten worden verplicht om in 2030 de hoeveelheid verpakkingsafval met 5% te hebben gereduceerd.
- Er komen nieuwe regels voor verpakkingen, zoals verboden voor omverpakkingen of groepsverpakkingen en beperkingen aan het volume en het gewicht van verpakkingen

- De recyclebaarheid van verpakkingen wordt verbeterd: alle verpakkingen moeten in 2030 voor minimaal 70% recyclebaar zijn.
- Het gebruik van recyclaat in de productie van nieuwe verpakkingen wordt verplicht gesteld. Voor contactgevoelige verpakkingen met PET als belangrijkste bestanddeel, met uitzondering van kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik, geldt bijvoorbeeld dat in 2030 30% recyclaat moet worden gebruikt.
- Per 2028 komen er Europese pictogrammen op de verpakkingen die aangeven welke verpakkingen in de PMD-stroom thuishoren.

Hiermee worden enkele belangrijke onderwerpen geadresseerd die in het debat over het PMD-afval telkens terugkeren. Herhaaldelijk wordt de vraag gesteld of producenten van producten en verpakkingen niet meer zouden moeten doen: minder verpakkingsmateriaal gebruiken en verpakkingen maken die (beter) geschikt zijn voor recycling. De Verordening legt hier nieuwe verplichtingen en inspanningen op.
Voor burgers zijn de pictogrammen op producten van groot belang. Het is niet altijd makkelijk te bepalen wat in de PMD-zak/bak moet en wat juist niet. Met een pictogram op de verpakking en op de zak/bak wordt dit een stuk makkelijker. Verpact heeft vooruitlopend op de Europese Verordening de weggooiwijzerlogo's in lijn met de nieuwe regels gewijzigd en deze worden breed toegepast. Mijn *aanbeveling* is om zodra duidelijk is wat het (Europese) pictogram is en producenten hier gebruik van beginnen te maken deze pictogrammen actief in de afvalverwerking en -communicatie te gaan gebruiken, vooruitlopend op de Europese verplichting.
Het verplicht stellen van het gebruik van recyclaat in nieuwe verpakkingen zal een belangrijke impuls geven aan de positie van recyclaatverwerkers. Op dit moment hebben veel verwerkers het economisch moeilijk, omdat de kosten van virgin plastics zijn gedaald ten opzichte van de kosten van het recyclaat.

3. Ambitie

In het overleg tussen de partijen is uitgebreid gesproken over de gezamenlijke ambitie om bij te dragen aan een circulaire economie. Op weg naar 2050 is het noodzakelijk om de doelen die zijn gesteld voor 2030 te realiseren. De verplichting om PMD-afval in te zamelen en te recyclen is op grond van Europese wetgeving verankerd in een Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) Verpakkingen. Hiermee zijn de producenten van het product verantwoordelijk voor het organiseren van het inzamelen en recyclen van alle verpakkingen. Hierbij zijn kwantitatieve doelen geformuleerd. In het Besluit Beheer Verpakkingen is bijvoorbeeld bepaald welk percentage kunststof uit verpakkingen dient te worden hergebruikt of gerecycled:

- 2021 40 gewichtsprocent
- 2022 42%
- 2023 44%
- 2024 47%
- 2025 50%
- 2030 55%

In 2021 is de bepaling van het meetmoment verschoven, waarmee de doelstelling in feite is verzwaard.

De relevante industrieën hebben de Stichting Verpact (en de voorlopers daarvan) in het leven geroepen om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven. Ten tijde van de Raamovereenkomst Verpakkingen II (2013 – 2020) is een groot deel van de ketenregie voor PMD in handen geweest van gemeenten (van inzamelen, via overslag tot sortering en het aanbieden aan recyclingbedrijven). Omdat gemeenten oordeelden dat zij hiermee toch teveel risico's op zich namen is per 2020 het systeem aangepast en is Verpact verantwoordelijk voor het inrichten

en contracteren van de overslag, sortering en recycling. Via de zogenaamde Ketenovereenkomst Verpakkingen (2020 – 2029) met de VNG en via de deelnemersovereenkomst met individuele gemeenten heeft Verpact afspraken met gemeenten gemaakt over het inzamelen van huishoudelijk PMD-afval en andere huishoudelijke verpakkingsafvalstromen. PMD-afval vormt een relatief grote stroom in het huishoudelijk afval. In deze keten zijn een veelheid aan publieke en private bedrijven actief. Deze keten heeft een financieel deficit en de kosten worden opgebracht via een heffing op de producenten van de relevante producten – en komt daarmee in principe terug in de prijs van het product. Er zijn ook inzamelkosten van gemeenten die terechtkomen bij inwoners via de afvalstoffenheffing.

De Stichting Verpact heeft, vanuit haar verantwoordelijkheid als UPV-organisatie, een eigen programma van activiteiten aan de voorkant en de achterkant van de inzameling om tot een betere en (kosten)efficiëntere keten te komen, onder meer via het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV). In het licht van de nieuwe Europese Verordening zal Verpact haar inspanningen aanscherpen, bijvoorbeeld ten aanzien van de korting die Verpact aan de leden geeft voor het gebruik van goed recyclebare verpakkingen (tariefdifferentiatie).

Gemeenten hebben op basis van de Wet Milieubeheer een zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Voor een aantal stromen hebben zij ook een verplichting tot gescheiden inzameling op basis van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen (de Nederlandse implementatie van de EU Kaderrichtlijn Afvalstoffen bepalingen over gescheiden inzameling). Voor gemeenten maakt dit onderdeel uit van een brede set aan taken voor het ontwikkelen van een circulaire economie en de positie van de diverse afvalstromen daarbinnen. Er bestaat ook een palet aan gemeentelijke samenwerkingsverbanden om de gemeentelijke taken vorm te geven, zoals verwoord in het Plan van Aanpak Kwaliteit en de innovatie- en onderzoeksagenda.

Partijen merken dat de verantwoordelijkheden van de producenten (via de UPV) en de gemeenten (met de wettelijke plicht afval in te zamelen) elkaar raken. Als de samenwerking goed gaat is dit geen probleem, als er problemen ontstaan komt dit toch aan de orde. Voor Verpact geldt uiteindelijk “ja, maar wij zijn verantwoordelijk en staan aan de lat”. Voor gemeenten geldt uiteindelijk “ja, wij hebben toch een bredere verantwoordelijkheid voor al het afval en voor de openbare ruimte”. Het ministerie van IenW is bezig het UPV-instrument te evalueren en te verbeteren. Mijn *aanbeveling* is om deze overlappende verantwoordelijkheden te verhelderen.

In 2023 zijn, net als in vorige jaren, de wettelijke doelstellingen voor het inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen en van verpakkingen van aluminium en ferrometalen behaald. Hier zijn ook doelstellingen voor drankenkartons aan toegevoegd. Voor plastic verpakkingen was de wettelijke norm 44% - het resultaat was 49%. Toch zijn er grote spanningen ontstaan tussen de VNG, als vertegenwoordiger van de gemeenten, en Verpact, als vertegenwoordiger van de industrie. Deze zijn al vrij snel na het in werking treden van de Ketenovereenkomst 2020-2029 aan het licht gekomen en nooit voldoende opgelost. Zoals het gaat, duiden verschillende spelers de aard van de problemen op een eigen manier.
Vanuit het perspectief van de VNG/NVRD en de gemeenten is het grootste probleem de afspraak die is gemaakt over het percentage vervuiling (de “stoorstoffen”) die in het ingeleverde PMD-afval aanwezig mag zijn (15%) en de financiële consequentie daarvan. Als het percentage boven de 15% ligt wordt deze lading afgekeurd en krijgt de betrokken gemeente hiervoor geen vergoeding. Deze lading wordt vervolgens afgevoerd naar de verbrandingsoven en dat gebeurt op kosten van de gemeente. Met als gevolg dat de jaarlijks ontvangen vergoeding voor het inzamelen de kosten van de inzameling niet meer dekt, en dit bijvoorbeeld via de afvalstoffenheffing moet worden gecompenseerd.

Vanuit het perspectief van Verpact is het probleem dat Verpact eigenlijk meer zou willen sturen op de kwaliteit van het PMD-afval, inclusief de inzamelmethodes, omdat dit van belang is om de strenger wordende wettelijke doelstellingen te kunnen blijven halen. Ook is Verpact gefrustreerd over het feit dat er zoveel problemen zijn ontstaan over de gemaakte afspraken – afspraak is toch afspraak.
Tegen deze achtergrond zijn er grotere en kleinere issues gaan opspelen over zo ongeveer alles waar partijen het over eens zouden moeten worden. In de gesprekken is door alle partijen gesproken over hun frustraties en over een (gedeeld) gevoel van machteloosheid. Er is veel aandacht geweest voor de onderlinge relaties en de wijze waarop wordt samengewerkt. Voor het succes en de houdbaarheid van de herziene afspraken is een verbetering in de kwaliteit van de onderlinge relatie noodzakelijk. Partijen beseffen dit.

Tegelijk is mij ook opgevallen hoe gemotiveerd er in de sector op alle niveaus aan de opdracht wordt gewerkt. Tijdens een gemeenschappelijk werkbezoek aan een aantal overslag-, sorteer- en recyclinglocaties werd duidelijk hoezeer betrokkenen (in publieke en private bedrijven) zich bewust zijn van de maatschappelijke relevantie van hun werk en bezig zijn om verbeteringen door te voeren – vaak met innovatieve aanpakken. Nieuwe vormen van recycling, zoals chemisch recyclen, staan op het punt van beginnen. Ondanks de geschetste problemen zie je ook dat Verpact en individuele gemeenten toch gezamenlijk bezig zijn om tot kwaliteitsverbetering te komen. In de gekozen aanpak voor de herziene afspraken wordt voortgebouwd op deze intrinsieke motivatie tot verbetering en innovatie.

4. Plan van Aanpak Kwaliteit

De bedoeling van circulariteit is om materialen te behouden en tot gelijkwaardige toepassingen via hergebruik of recycling te komen. Dat is niet alleen een vraag van kwantiteit, maar ook van kwaliteit. In het geval van verpakkingen is de bedoeling om “van verpakking naar verpakking” te gaan. De ingezamelde PMD-stromen moeten daarom zo hoogwaardig mogelijk zijn om dit mogelijk te maken. Op weg naar 2030 is het nodig vanwege hogere doelstellingen en de Europese regelgeving om op kwaliteit te sturen. Bovendien is het verwerken van ander afval via de PMD-route bijzonder kostbaar. Partijen hebben daarom afgesproken hun gezamenlijke inzet op kwaliteit drastisch te versterken. Hiertoe is een Plan van Aanpak Kwaliteit opgesteld.

In dit Plan wordt voortgebouwd op wat er is geleerd in de afgelopen jaren over de inzamelmethoden en begeleidende maatregelen (flankerend beleid). Uitgangspunt is om bronscheiding toe te passen waar dit kan, nascheiding waar het nodig is. Bij bronscheiding wordt het PMD-afval gescheiden van het restafval ingezameld. Bij nascheiding zit de PMD-fractie in het restafval en wordt in een nascheidingsinstallatie teruggewonnen. Voorkomen moet worden dat gemeenten die uitstekend een bronscheidingssysteem kunnen toepassen toch besluiten om tot nascheiding over te gaan. Tegelijkertijd leert de ervaring dat met name in grootstedelijk gebied bronscheiding soms onvoldoende recyclebaar materiaal oplevert, waardoor nascheiding een goed alternatief is om aan de wettelijke doelstellingen te kunnen voldoen. De keuze voor nascheiding is onderworpen aan wettelijke voorwaarden. Nascheiding moet als het ware gereserveerd blijven voor die gemeenten/wijken waar dit de komende jaren nog de beste oplossing is.
Voor bronscheiding worden er nu drie soorten inzamelmethoden toegepast. Twee zijn een haalsysteem aan huis (met zakken of met mini-containers) en er is een brengsysteem met containers. Systemen kunnen worden vergeleken op kwantiteit (hoeveel kilo’s worden ingezameld per huishouden), op kwaliteit (hoeveel vervuiling wordt er opgehaald) en op kosten. Bij elk systeem zie je verschillen in uitkomsten tussen gemeenten, ook samenhangend met de structuur van een gemeente. Duidelijk is dat de brengsystemen gemiddeld extra vervuiling veroorzaken ten opzichte van de zakken en de mini-containers (die wel een grote spreiding in

kwaliteit laten zien). Ook is de kwantitatieve opbrengst in de brengsystemen duidelijk minder en zijn de kosten hoger.
In het Plan van Aanpak wordt daarom ingezet op het uitfaseren van brengsystemen (de zogeheten deelsystemen vallen hier niet onder), te beginnen met de gemeenten/wijken waar de vervuiling het grootst is. Hiertoe is een Transitieplan nodig dat in overleg met de betreffende gemeente wordt opgesteld en recht doet aan de situatie van die gemeente en de beschikbare alternatieven. Vanuit Verpact wordt deze transitie financieel en met kennis ondersteund (zie paragraaf 6.3).
Daarnaast worden gemeenten met een haalsysteem op basis van een aantal criteria, waaronder kwaliteit en kwantiteit, geholpen bij de verbetering van inzameling. Via het aanbieden van best practices van vergelijkbare gemeenten worden gemeenten bijvoorbeeld gestimuleerd om met flankerend beleid (inzetten voorlopers en afvalcoaches, toepassen innovatieve methodes e.d.) de kwaliteit te verbeteren.
Om dit eigenaarschap van gemeenten te bevorderen worden de gemeenten verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van het benodigde aantal metingen per inzamelmiddel, aanvankelijk uitgevoerd door gecertificeerde meetbureau 's.

Gemeenten hebben eigen verantwoordelijkheid om de kwaliteitsverbetering vorm te geven. Wanneer dat niet gebeurt, zullen gemeenten actief worden benaderd om dit alsnog te doen. VNG/NVRD en Verpact zullen samen, zowel ambtelijk als bestuurlijk en indien nodig met een schrijven aan de gemeenteraad, gemeenten aanspreken op de geleverde prestaties. Hiermee wordt beoogd meer sturing te geven aan het verbeteren van de omvang en de kwaliteit van de PMD-stroom.

Het ministerie van IenW is begonnen met een project om te onderzoeken of de Rijksoverheid een rol kan en dient te spelen in het standaardiseren van de inzamelmethoden in Nederland. Mijn *aanbeveling* is om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te bieden of deze standaardisatie inderdaad zal plaats gaan vinden of dat we in een systeem blijven waarbij gemeenten via benchmarking en kwaliteitsplannen de opbrengsten verbeteren. Ik *beveel het ministerie eveneens aan* de toepassing van nascheiding beter te toetsen aan de wettelijke voorwaarden.
Partijen willen graag hun aanpak ondersteunen met een landelijke communicatie-campagne in samenwerking met de Rijksoverheid. Mijn *aanbeveling* is om deze communicatie-campagne in gezamenlijkheid verder vorm te geven.

5. Governance

In de governance gaan een aantal zaken veranderen. In de nieuwe governance structuur komt een uitvoerend overleg dat zich gaat zich richten op de uitvoering van de gemaakte afspraken. Er komt tevens een bestuurlijk overleg tussen de partijen om issues die te maken hebben met de interpretatie van de gemaakte afspraken te bespreken. Dit overleg krijgt een onafhankelijke voorzitter.
Het ministerie heeft een belangrijke aankondiging gedaan om voor de grotere afvalstromen, waaronder verpakkingen (inclusief PMD), een nieuw bestuurlijk Ketenoverleg in het leven te roepen waarbij partijen uit alle onderdelen van de keten (van productie, via inzameling tot recycling en hergebruik) aan tafel komen om de werking en effectiviteit van de gehele keten te kunnen bespreken. De bij deze overeenkomst betrokken partijen verwelkomen dit initiatief.

Het vergroten van de transparantie is een belangrijke pijler in de hernieuwde samenwerking. In de wijze van werken zal er veel aandacht zijn voor het gezamenlijk vormgeven en vaststellen van onderzoeken en andere opdrachten – om te borgen dat de uitkomsten door alle partijen gedragen worden. Hiermee ontstaat er een gemeenschappelijke set aan data en inzichten die verder sturing zullen geven aan de gemeenschappelijke inspanningen op weg naar meer circulariteit.

Waar partijen toch in een verschil van mening geraken is er een Commissie van Arbitrage in het leven geroepen om tot bindende uitspraken te komen.

Aan de zijde van de VNG en de NVRD is er meer capaciteit nodig om betekenisvol aan de uitvoering van de herziene ketenovereenkomst bij te dragen. Op dit moment is er een gebrek aan evenwicht tussen de beschikbare capaciteit bij Verpact en bij VNG/NVRD. De financiële middelen die hiervoor nodig zijn zullen worden ingehouden op de vergoeding die gemeenten ontvangen voor de inzameling van verpakkingen. Dat geldt ook voor het gemeentelijk aandeel van de kosten voor het uitvoeren van de metingen conform het meetprotocol en voor het gemeentelijk aandeel van de governance-kosten.

Het succes van de hernieuwde samenwerking wordt bepaald door:

- De **kwaliteit van de samenwerking** tussen partijen. Groeit het onderlinge vertrouwen? Lukt het om gezamenlijk de noodzakelijke "producten" vorm te geven? Wordt er goed samen gewerkt in de uitvoering van de afspraken in de overeenkomst?
- Het **behalen van de beoogde doelen**. Deze zijn deels kwantitatief en deels kwalitatief van aard en reflecteren de Europese en nationale beleidsdoelstellingen, de UPV-verplichting van Verpact, en de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Partijen hebben hiertoe twee doelstellingen kwantitatief gemaakt:

a. *Het percentage PMD-verpakkingen in het ingezamelde (huishoudelijk) afval. Deze houdt verband met het behalen van de wettelijke verplichting (die aan Verpact is opgelegd) om vanaf 2025 50% en vanaf 2030 55% van het aandeel kunststof in verpakkingen te recyclen*.

Er is een top-down berekening gemaakt van het aandeel PMD-verpakkingen in huishoudelijk afval dat nodig is om de wettelijke verplichting te halen. Hierbij wordt rekening gehouden met de bijdrage van PMD-verpakkingen uit het ingezamelde bedrijfsafval en de inzameling via statiegeld (met een aparte wettelijke norm). In 2023 lag het percentage PMD-verpakkingen in huishoudelijk afval (bron- en nascheiding gecombineerd) op zo'n 62%. Met de genoemde berekening zou dit percentage aan het einde van 2026 tot 76% moeten zijn gestegen. In de volgende jaren op weg naar 2030 moet dit percentage met 2%-punt per jaar stijgen.

b. *Het percentage van de kosten die gemeenten maken en vergoed krijgen voor de inzameling van de PMD-verpakkingen*.

Vanuit het uitgangspunt van gemeenten is het belangrijk om te volgen in welke mate de kosten die zij voor de inzameling maken daadwerkelijk worden vergoed. Berekeningen op grond van de staffel voor bronscheiding laten zien dat bij het percentage PMD-verpakkingen van 62% een kostendekking van minimaal hetzelfde percentage wordt gerealiseerd. De doelstelling is dat gemeenten in elk van de komende jaren een kostendekking bereiken die tenminste gelijk is aan het percentage PMD-verpakkingen uit de eerste indicator – te beginnen met tenminste 76% aan het einde van 2026.
Het is duidelijk dat deze indicatoren met elkaar verband houden. Zij drukken voor beide partijen uit in welke mate hun zelf geformuleerde uitgangspunten worden gerealiseerd.

Om niet voor verrassingen te komen staan zullen partijen tussentijds zicht houden op de voortgang van het Plan van Aanpak Kwaliteit. Er zal een **dashboard** worden ingericht waarin zowel voor de transitie-plannen als voor de optimalisatie-aanpak de pijplijn van gemeenten die begonnen zijn, die een besluit hebben genomen en die in uitvoering zijn op maandelijkse basis wordt bijgehouden en besproken. Ook zal worden bijgehouden welke bestuurlijke escalaties plaatsvinden en welk beroep er wordt gedaan op de arbitrage.

Met ingang van 2026 zullen partijen elke maand in het Uitvoerend Overleg en elk kwartaal in het Bestuurlijk Overleg gezamenlijk **evalueren** in welke mate de doelstellingen worden gerealiseerd. Het is verstandig om wanneer er voldoende metingen beschikbaar zijn een 0-meting te doen van

de indeling van de inzamelroutes van gemeenten in de staffel voor de bronscheiding. Dan kan vervolgens de voortgang worden bijgehouden. Waar prestaties achterblijven zal geanalyseerd worden wat daar de reden van is en zal in goed overleg worden besloten welke additionele maatregelen worden genomen. Aan het eind van elk jaar zullen partijen in het Bestuurlijk Overleg gezamenlijk concluderen of de doelstellingen van dat jaar zijn gerealiseerd, ook wel de 1-meting genoemd.

Gelet op de positie van Verpact als normadressaat voor de wettelijke recyclingdoelstellingen en de aanzienlijke juridische en financiële consequenties waarmee Verpact kan worden geconfronteerd ingeval een of meerdere van deze doelstellingen niet behaald zouden worden, is het voor Verpact nodig dat de kwaliteitsverbeteringen zoals beoogd in dit Akkoord daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Gelet op de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor de afvalinzameling en de inspanningen die zij daarvoor plegen, is het voor gemeenten van belang dat de vergoeding die zij daarvoor ontvangen voldoende kostendekkend is.

Indien nodig kunnen partijen ook een andere aanpak kiezen dan in dit Akkoord is voorzien.

6. Vergoedingen Bronscheiding

6.1. Uitgangspunten

De huidige systematiek van vergoedingen heeft tot grote onvrede geleid. Partijen zijn daarom een nieuwe systematiek overeengekomen waarin de afkeur van materiaal niet meer voorkomt. Dat komt tegemoet aan het grote bezwaar van de gemeenten en haalt een hoop van het bestaande gedoe weg. Verpact heeft tevens aangegeven al het PMD-verpakkingsmateriaal te gaan vergoeden om hiermee de discussies over de definitie van de zogeheten stoorstromen te versimpelen.
In het nieuwe systeem is het voor gemeenten belangrijk om te weten dat er een vergoeding staat tegenover de inspanningen die worden verricht en dat deze vergoeding voorspelbaar is.
Voor Verpact is het belangrijk om een financiële prikkel in te bouwen die het verminderen van de insleep van vervuiling beloont. De extra kosten voor de insleep van ander afval en de impact daarvan op de hele keten dienen op een faire manier te worden verdeeld.
Voor de bronscheiding zijn partijen een systeem overgekomen dat een vergoeding uitkeert voor de ingezamelde verpakkingen die, via een staffel, meebeweegt met het daadwerkelijk percentage ingezamelde PMD-verpakkingen. Voor deze systematiek is het nodig om per gemeente of desgewenst per cluster van gemeenten permanent te meten wat de opbrengst is van het ingezamelde verpakkingsmateriaal en het percentage PMD-verpakkingen. Hiertoe is een protocol opgesteld aan de hand waarvan gemeenten dit onderzoek laten uitvoeren. Verpact heeft de mogelijkheid om hier audits op te laten uitvoeren. De kosten voor het meten worden 50-50 verdeeld tussen Verpact en de gemeenten.
Om de bedragen in de staffel voor de inzamelvergoeding 2026 vast te kunnen stellen is een kostenbasis nodig. Er is overwogen om dit jaar een nieuw kostenonderzoek uit te voeren, maar er is gekozen voor het gebruik van het eerdere kostenonderzoek uit 2021 voor de eerste jaren. Dit stelt ons in staat om nu de vergoeding voor 2026 in euro's aan te geven. Dit geeft helderheid en zekerheid voor alle betrokkenen. Verderop wordt uitgelegd hoe de kostenbasis voor het voorstel is vastgelegd.

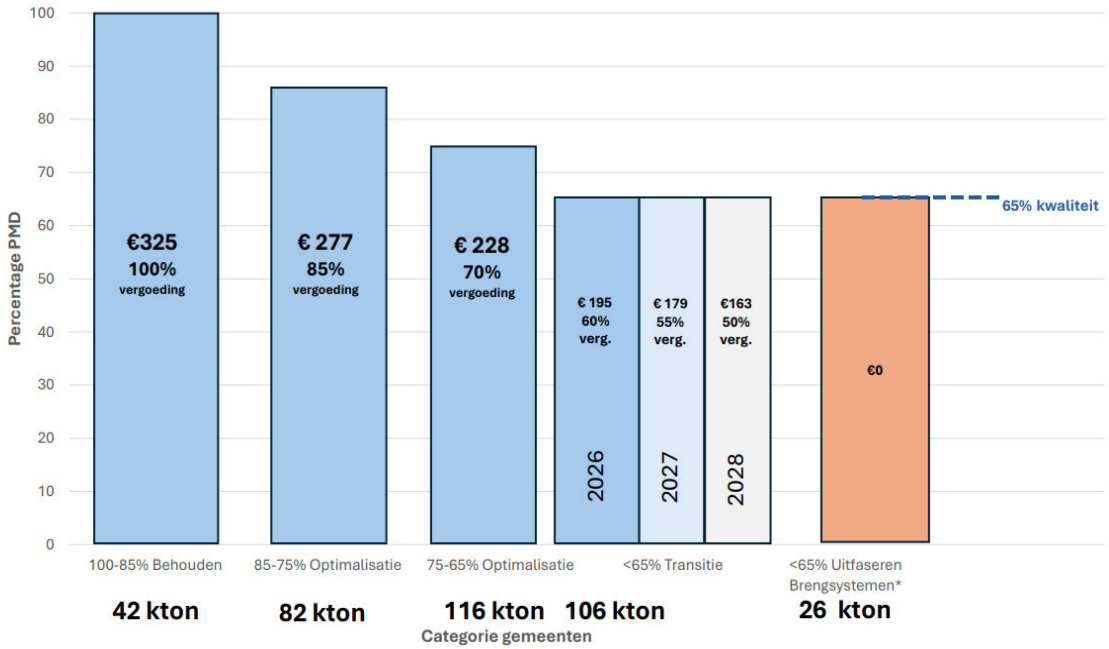
Het is een puzzel om de uitgangspunten van partijen samen te brengen in een voorstel dat voor beide partijen acceptabel zou moeten zijn. Ik heb daarbij de volgende overwegingen gebruikt:

- Ik heb gekeken naar de inzichten en belangen van de partijen en ik probeer daar recht aan te doen. Tegelijk heb ik gekeken naar de politieke en maatschappelijke

doelstellingen: op weg naar een circulaire economie zoveel mogelijk PMD-verpakkingen op een hoogwaardige, transparante en kosteneffectieve manier recyclen.

- Het jaar 2026 moet een voor partijen fair startpunt bieden met een mix van structurele en incidentele vergoedingen.
- Het is heel moeilijk om het huidige systeem en het nieuwe systeem financieel met elkaar te vergelijken. De totale systeemkosten bestaan niet alleen uit de inzamelvergoeding voor gemeenten, maar ook uit de zogeheten post-collection kosten die voor rekening van Verpact zijn. Gemeenten zullen erop wijzen dat door het vervallen van de afkeur er meer vervuiling meegerekend wordt in de staffel. Verpact zal erop wijzen dat gemeenten nu zo'n 7 miljoen kwijt zijn aan het verbranden van de afkeur. Dat is straks niet meer het geval. Verpact zal er ook op wijzen dat het op kosten van Verpact verwerken (via nascheiding) van nog steeds te vervuilde routes extra post-collection kosten met zich meebrengt. Bovendien zal het volume ingezameld PMD niet constant zijn. Mijn voorstel is daarom niet beredeneerd vanuit zo'n algemene financiële vergelijking, maar vanuit de kostenbasis als zo objectief mogelijk startpunt en de logica van de staffel.
- Door de gedeelde ambitie, het Plan van Aanpak Kwaliteit, de prikkel in de staffel en de beschikbaarheid van incidentele middelen voor gemeenten voor transitie en flankerend beleid en de afspraken voor de definitie van succes, is er sprake van een grote investering in de verbetering van de opbrengst van de inzameling, zowel kwantitatief als kwalitatief.
- Het jaar 2025 kan worden gebruikt voor een vliegende start. Hoe dit te doen wordt verderop beschreven.
- We moeten oppassen met al te stellige uitspraken over hoe dit systeem zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Het kan zijn dat gemeenten beginnen met een lagere vergoeding dan zij nu hebben. Andere gemeenten zullen er op vooruitgaan. De logica is dat met deze investeringsimpuls deze vergoedingensystematiek een "groeimodel" voor gemeenten zal kunnen betekenen. De staffel is geen "zero-sum". Mijn inschatting is dat er eerder van "promotie" naar een hogere vergoeding sprake zal zijn (door alle inspanningen), dan van "degradatie" naar een lagere vergoeding. Er wordt hard gewerkt aan innovaties in het inzamelen. Een voorbeeld van een pilotproject is het wegen van mini-containers tijdens het inzamelen: gewicht is een goede voorspeller van stoorstoffen. Dit kan een belangrijke impuls zijn voor hoogwaardige inzameling.
- Tegelijk is er rekening gehouden met de wens van Verpact om waar desondanks sprake is van een structureel lagere opbrengst geen "comfortcategorie" in de staffel in te bouwen.
- Het systeem wordt zo objectief en transparant mogelijk door de introductie van het nieuwe meetsysteem en het gebruik maken van de afvalstroomnummers om inzamelroutes per inzamelmiddel te kunnen meten en indelen.

6.2 Staffel



* Brengsystemen die meer dan 65% PMD aanleveren, worden vergoed volgens de rest van de staffel
** Euro's zijn afgerond en tonnages zijn bij benadering

6.2.1. Uitleg staffel

1.
Er is een herziening gemaakt van de specificatie van "PMD-verpakkingen". Deze is aanzienlijk verruimd waardoor er meer ingezameld materiaal voor vergoeding in aanmerking zal komen.
2.
Er komt een vaste stap van opschoning van het ingezamelde materiaal. Opschonen is een machinale activiteit die standaard plaatsvindt op overslaglocaties voor alle binnenkomende vrachten op alle locaties op eenzelfde wijze wordt uitgevoerd en gericht is op het verwijderen van goed zichtbare en goed verwijderbare stoorstoffen.
Dit beschermt de volgende stap in de keten tegen ongewenste materialen bij sortering en leidt mogelijk tot een (lichte) verbetering in het meetresultaat voor gemeenten. Het opschonen conform het protocol zal door Verpact, op kosten van Verpact, worden meegenomen in de regie over de contractering van de op- en overslag. Het verwerken van het verwijderde materiaal is op kosten van gemeenten.
De werkzaamheden op de op- en overslag worden aangepast en in lijn gebracht met de afspraken in dit akkoord. Dat geldt ook als de huidige praktijk wordt voortgezet waarbij RKN contracten heeft afgesloten en betrokken is bij de uitvoering van de op- en overslag. Die rol bij de contractering van de op- en overslag wordt betrokken bij de evaluatie van de afspraken aan het einde van 2026. Daarbij geldt dat het door middel van bronscheiding bij huishoudens ingezamelde PMD materiaal na overdracht op de op- en overslag eigendom wordt van Verpact en Verpact stuurt de vervolgketenactiviteiten aan en draagt zorg voor de contractering daarvan. Verpact en gemeenten spreken met elkaar af dat zij gezamenlijk verkennen hoe de organisatie en aansturing van de op- en overslag ingericht kan worden, in lijn met de afspraken van de nieuwe ketenovereenkomst. Een rol van RKN laat onverlet dat (i) de eigendom van het ingezamelde PMD materiaal en de regie over de verdere be- en verwerking van het ingezamelde PMD materiaal na overdracht op de op- en overslag bij Verpact ligt, dat (ii) Verpact de overdracht van het ingezamelde PMD materiaal en de daarop volgende (keten)activiteiten kan (blijven) aansturen op dezelfde wijze als Verpact zou hebben gedaan als RKN geen rol zou hebben gehad (waaronder volledige toegang tot alle informatie, correspondentie en besprekingen met partijen in de keten)

en dat (iii) Verpact conform de deelnemersovereenkomsten rechtstreeks contact onderhoudt en afspraken maakt met gemeenten en/of de gemeentelijke diensten over de kwaliteit van het ingezamelde PMD materiaal en de inzameling conform het Plan van Aanpak Kwaliteit.
Het is van belang dat zowel Verpact als gemeenten voldoende invloed hebben op de activiteiten op de op- en overslag. Hier gaat het onder meer om toegang, transparantie en structurele terugkoppeling van resultaten van opschoning en het (laten) uitvoeren van activiteiten zoals het doen van metingen. Eventuele problemen kunnen bij het uitvoerend overleg (zie Governance) worden aangemeld.
3.
Het kostenniveau is bepaald op basis van het kostenonderzoek 2021 – na controle door EY en zonder outliers.
Hier is een correctie naar boven toegepast van 5 euro omdat in dit kostenonderzoek de uitgaven van gemeenten aan flankerend beleid hoogstwaarschijnlijk niet volledig zijn opgenomen.
Het kostenniveau is opgebouwd voor 90% uit de kosten van de haalvoorzieningen en voor 10% uit de kosten van de brengvoorzieningen. De reden om brengvoorzieningen niet volledig mee te nemen is dat de brengvoorzieningen uitgefaseerd gaan worden conform het Plan van Aanpak Kwaliteit.
Vervolgens is er een correctie toegepast voor inflatie en gestegen kosten om tot het kostenniveau van 2025 te komen. Hierbij is gebruikt gemaakt van de bestaande methodiek om kostenstijgingen te berekenen met vier stappen van 2021 naar 2025. De eerste twee stappen zijn eerder berekend (6,56% en 5,06%), voor de volgende twee stappen is 4% aangehouden.
4.
De indeling van de staffel is als volgt:

- In de hoogste categorie krijgen de goed presterende gemeenten een inzamelvergoeding die overeenkomt met 100% van de kostenbasis. In het huidige systeem is sprake van een algemene korting op grond van kwaliteitscriteria. Dat is in het nieuwe systeem niet meer het geval.
- In de tweede categorie is de relatief goede prestatie vertaald in een relatief hoge vergoeding.
- De derde categorie is opgesplitst in 3a en 3b. De derde categorie is opgesplitst in 3a en 3b. In 3b staan de haalroutes (zakken of minicontainers) waar het percentage PMD-verpakkingen onder de kritische grens van 65% ligt. Voor de minicontainers in deze categorie moet de opbrengst worden verbeterd door flankerend beleid en het toepassen van best practices (optimalisatie). In de incidentele middelen is hiervoor ondersteuning aanwezig. Om deze categorie niet tot een “comfortcategorie” te laten worden wordt het vergoedingspercentage hier per jaar verlaagd.
- De vierde categorie is voor brengvoorzieningen die minder dan 65% PMD-verpakkingen bevatten. De lage opbrengst en de hoge vervuiling maken dat hier geen vergoeding wordt uitgekeerd. Hier dient zo snel mogelijk een transitie naar een effectiever systeem met hogere respons en betere kwaliteit plaats te vinden. Hiertoe zal samen met betrokken gemeenten voor deze routes een transitieplan worden opgesteld. Er zijn incidentele middelen beschikbaar om betrokken gemeenten hierbij te ondersteunen.
  Tot aan 1 januari 2027 zal Verpact zowel de kosten voor het nascheiden van dit materiaal in categorie 4 als de kosten voor het verwerken van het restafval betalen. Na 1 januari 2027 betaalt Verpact (alleen) nog de kosten voor het nascheiden voor die gemeenten waar de transitie nog niet is voltooid; de betreffende gemeenten betalen zelf voor overslag, transport en verbranding van het aandeel restafval.
- Brengcontainers die meer dan 65% PMD-verpakkingen bevatten worden vergoed volgens de rest van de staffel.
- De bedragen zijn in euro per ton.

5.
Voor de vergoedingen in 2027 en 2028 wordt de staffel aangepast met een inflatiecorrectie conform de bestaande methodiek.
Er wordt op tijd een nieuw kostenonderzoek uitgevoerd ten behoeve van het vaststellen van de hoogte van de inzamelvergoeding (in de staffel) voor 2029. Dit kostenonderzoek wordt door partijen gezamenlijk ontworpen. Het zal alleen betrekking hebben op de kosten van de haalsystemen (in het licht van het uitfaseren van de brengsystemen). Outliers in het kostenonderzoek worden niet meegenomen. Hierover wordt advies ingewonnen van een ter zake kundig bureau.

6.3 Incidentele middelen
Verpact stelt incidentele middelen beschikbaar voor drie doelen:

- Bijdrage aan transitieplannen gemeente met brengsystemen: 10 miljoen
- Ondersteuning optimalisatie door flankerend beleid gemeenten: 10 miljoen
- Bijdrage Verpact aan landelijke PMD-communicatiecampagne: 5 miljoen

Deze middelen zullen worden ingezet in de periode 2026-2028. Gemeenten zullen zelf ook bijdragen aan de transitieplannen en de optimalisatie van het flankerend beleid. Hier wordt in beginsel uitgegaan van cofinanciering volgens een gelijke verdeling, dus 50/50. Partijen werken gezamenlijk verder uit hoe gemeenten gebruik kunnen maken van deze extra middelen.

7. Vergoeding Nascheiding

We dienen ons te realiseren dat enerzijds nascheiding nodig is om de kwantitatieve doelstellingen te behalen maar dat anderzijds beleidsmatig de ruimte voor nascheiding is beperkt . Nascheiding mag enkel een alternatief zijn voor bronscheiding als er methoden voor mechanische nascheiding van gemengd afval operationeel zijn die leiden tot recyclaat in minimaal vergelijkbare kwaliteit en hoeveelheden als bij bronscheiding het geval zou zijn. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (artikel 10, lid 3 punt A). Het ministerie van IenW verkent momenteel of en hoe standaardisatie van inzamelsystemen mogelijk is in Nederland. Bij het standaardisatietraject zal IenW erop blijven aansturen dat nascheiding enkel wordt toegepast zoals bedoeld in de Kra.
Uitgangspunt is ook hier een vergoeding die is gerelateerd aan de kosten die worden gemaakt. Ook bij nascheiding is gebruik gemaakt van het kostenonderzoek 2021. Daaruit blijkt een gemiddelde kosten voor nascheiding van € 93,47 per ton. Er is een correctie toegepast voor de kosten van transport en overslag die in 2021 onvoldoende zijn meegenomen. Door partijen wordt verschillend aangekeken tegen de kosten voor transport en overslag. Ik kies er daarom voor om de kosten af te ronden naar € 3 miljoen. O.b.v. de tonnages uit het KSO leidt dat tot een opslag van € 6,79 per ton. Gemiddelde kosten komen daarmee op € 100,26 per ton (€93,47 + € 6,79). Er wordt daarnaast uitgegaan van een PMD-percentage in het nascheidings-restafval van 14,4%, zoals blijkt uit het KSO van 2021. Dit brengt de vergoeding op € 14,44 (€ 100,26 x 0,144). Ook is er een inflatiecorrectie toegepast van 19,54% (de systematiek voor de inflatiecorrectie is gelijk aan die van bronscheiding, maar de hoogte wijkt af door de verschillen in verhouding van de kostencomponenten). Het tarief voor 2026 komt hiermee op € 17,26 per ton (€ 14,44 x 1,1954). De grondslag voor de vergoeding is ongewijzigd. Dit betreft het gewicht van ingezameld restafval dat is aangeboden bij een door een of namens Verpact gecontracteerde nascheider en waarop nascheiding heeft plaatsgevonden.

Voor de vergoedingen in 2027 en 2028 wordt het tarief aangepast met een inflatiecorrectie conform de bestaande methodiek. Er wordt op tijd een nieuw kostenonderzoek uitgevoerd ten behoeve van het vaststellen van de hoogte van de inzamelvergoeding voor 2029. Dit

kostenonderzoek wordt gezamenlijk ontworpen. Outliers in het kostenonderzoek worden niet meegenomen. Hierover wordt advies ingewonnen van een ter zake kundig bureau.

8. Een vliegende start in 2025

Het jaar 2025 kan een positieve rol spelen in het versterken van de uitgangspositie van gemeenten voor de nieuwe vergoedingensystematiek die in 2026 van kracht zal zijn. De voorbereidingen voor de implementatie van de nieuwe Ketenovereenkomst gaan van start. Voorbeelden:

- Het gezamenlijk informeren van gemeenten en reinigingsbedrijven over de nieuwe overeenkomst. Hiertoe worden regio-sessies door VNG/NVRD/Verpact gezamenlijk vormgegeven.
- IenW zal een stakeholdersessie organiseren over de nieuwe Europese Verordening Verpakkingen en Verpakkingsafval die nieuwe verplichtingen voor verpakkingen en hergebruik introduceert.
- Verpact zal een informatie-sessie organiseren met VNG/NVRD voor de bedrijven die Verpact vertegenwoordigt.
- Het vormgeven van het meten van het ingezamelde PMD-afval op de op- en overslaglocaties door contractering van gecertificeerde meetbureau 's.. Hoe sneller er daadwerkelijk gemeten wordt, des te sneller kunnen gemeenten hun aanvullende inspanningen vormgeven.
- Het vormgeven van de verdere onderzoeksagenda.
- Het voorbereiden van de gezamenlijke communicatiecampagne richting burgers en bedrijven.
- Het uitvoeren van het gezamenlijke Plan van Aanpak Kwaliteit

Verpact biedt voor het jaar 2025 aan gemeenten aan om het afgekeurde afval (nu zo'n 10 procent van het totaal) tegen een vergoeding aan Verpact over te dragen die vervolgens dit afval zal laten nascheiden om zo toch tot een opbrengst aan recyclebaar PMD-afval te komen.
Het begin van de hernieuwde samenwerking zal de toon zetten voor de verdere periode. Partijen moeten er zeer op gespitst zijn om mogelijke tegenvallers en incidenten op een constructieve manier en in gezamenlijkheid te beheersen en op te lossen. Zij doen er goed aan deze eerste maanden te gebruiken om de wijze van samenwerken en het leren daarvan expliciet met elkaar te oefenen.
Na 1 juli 2025, uitgaande van de uiteindelijke instemming door alle partijen, kunnen de formele stappen in de governance worden gezet en kan gestart worden met de implementatie van de nieuwe afspraken.

9. De ketenovereenkomst

De nieuwe afspraken worden vertaald in een **herziene Ketenovereenkomst**. De nieuwe overeenkomst zal lopen van 2026 tot en met 2030. Dat is een jaar langer dan de opgezegde overeenkomst. De verwachting is dat er op weg naar 2030 nieuwe doelstellingen voor 2035 en verder zullen worden geformuleerd. Dat zal hoogstwaarschijnlijk een update van de overeenkomst nodig maken.
Deze ketenovereenkomst kent ook een aantal bijlagen waarin sommige onderwerpen verder zijn uitgewerkt en vastgelegd:

- De lijst met stoorstoffen en daarmee de nieuwe (verruimde) PMD-specificatie
- De afspraak over de samenwerking op de op- en overslag, inclusief de afspraak over machinale opschoning conform het protocol
- Het meet- en indelingsprotocol voor de bronscheiding
- Het Plan van Aanpak Kwaliteit
- De afspraken over nascheiding

- Onderbouwing Definitie van Succes
- De methode van vergoedingen en betalingen, inclusief de bevoorschotting in 2026
- De deelnemersovereenkomst tussen individuele gemeenten en Verpact.

Deze aanbiedingsbrief kan gelezen worden als de “Memorie van Toelichting” bij de officiële documenten.

10. OPK/Glas/openbare prullenbakken/EPS

De afgelopen maanden heeft de focus gelegen op de PMD-stroom. OPK, glas, openbare prullenbakken, EPS zijn onvoldoende inhoudelijk uitgediept om daar met een nieuw voorstel te komen. De afspraak zoals die in de huidige Ketenovereenkomst staat wordt daarom ook in de nieuwe overeenkomst overgenomen. Als Verpact of de gemeenten tijdens de looptijd de behoefte voelen om de afspraak voor deze stromen gedurende de looptijd aan te passen kan daar een voorstel voor gedaan worden, wat in het bestuurlijke overleg in de nieuwe governance besproken zal worden.

11. Tot slot

Er zijn enkele belangrijke overwegingen die ik tot slot naar voren wil halen.
Uitgangspunt voor de samenwerking is de gedeelde ambitie om betekenisvolle stappen te zetten op weg naar een circulaire economie, inclusief het behalen van de doelstellingen voor 2030. Het is belangrijk om een gedeeld beeld te hebben van de richting waarin wij ons bewegen.
Partijen beseffen dat de kwaliteit van de samenwerking bepalend is voor de uitkomst. Zij zullen daarin investeren door de belangrijke “producten” van de samenwerking (kostenonderzoek, Plan van Aanpak Kwaliteit e.d.) gezamenlijk te ontwikkelen en te gebruiken.
In de uitwerking zijn de grote pijnpunten van partijen geadresseerd. Dat heeft bijgedragen tot een beter begrip.
Om de houdbaarheid van de afspraken te vergroten is gepoogd deze zo simpel mogelijk te maken. Als het toch spaak loopt is er een mechanisme gecreëerd om tot een oplossing te komen.
In de gesprekken hebben we de grote doelstelling van circulariteit vertaald naar een aantal begrippen om houvast te geven:

- Hoogwaardig – de kwaliteit van de ingezamelde stroom wordt steeds belangrijker
- Transparant – samenwerken op basis van gemeenschappelijke inzichten
- Begrijpelijk – probeer het voor de burger zo simpel mogelijk te maken
- Kostenefficiënt – in het belang van de burger die als consument of inwoner de rekening betaalt
- Fair – voor zowel de gemeenten als de industrie
- Lerend – stel telkens de vraag “wat hebben we geleerd” en van wie kunnen we iets leren. Het zou het goed zijn om zoveel gebruik te maken van de passie en het innovatievermogen dat in de afvalverwerkende bedrijven aanwezig is, zoals dat vroeger via regio-bijeenkomsten gebeurde.

Deze begrippen kunnen een leidraad blijven vormen voor de samenwerking.

Partijen realiseren zich dat er bij de achterbannen oud zeer nog een tijdje aanwezig zal zijn. Dat stelt eisen aan de wijze waarop gezamenlijk en met elkaar gecommuniceerd wordt.

Van mijn kant een speciaal woord van dank aan Maja Valstar, Ozlen Yagmur en Rosi Dhaenens voor hun geweldige inzet bij dit proces. Ik wil alle deelnemers aan de gesprekken bedanken voor hun betrokkenheid, inzet en harde werken. Ik hoop dat het proces dat is doorlopen houvast geeft naar de toekomst.

Met vriendelijke groeten,

Dick Benschop
procesbegeleider