

Opschalingsmogelijkheden Afvalvrije scholen



Rijkswaterstaat WVL

Maart 2017

Opschalingsmogelijkheden Afvalvrije scholen

dossier : BE4546 – 105 – 100
registratienummer : 20170027
versie : definitief
classificatie : Klant vertrouwelijk

Rijkswaterstaat WVL

Maart 2017

INHOUD

BLAD

1	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel van dit onderzoek	4
1.3	Onderzoeksaanpak	5
2	BEKNOPT ANALYSE VAN SUCCESFACTOREN IN ORGANISATIE	6
2.1	Succesfactoren voor afvalvrije scholen	6
2.2	Bestaande netwerken en initiatieven	8
3	OPSCHALINGSMOGELIJKHEDEN IN SAMENWERKING MET PARTNERS	9
3.1	Afvalpreventie	9
3.2	Gescheiden afvalinzameling (bronscheiding)	10
3.3	Het perspectief van scholen	12
3.4	Het perspectief van gemeenten	12
3.5	Het perspectief van afvalinzamelaars	14
3.6	Oplossingsrichtingen voor opschaling van gescheiden afvalinzameling	15
4	MOGELIJKE ORGANISATIEMODELLEN OP SCHOOL	20
4.1	Belangrijke aspecten en afwegingen voor een effectieve organisatievorm	20
4.2	Varianten	21
4.3	Monitoring en evaluatie	22
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	23
	COLOFON	24

BIJLAGEN:

1	Organisatiestructuren van scholen in Nederland
2	De Wet Markt & Overheid en de lokale ontheffing

Leeswijzer

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek naar opschalingsmogelijkheden voor gescheiden afvalinzameling en afvalpreventie op scholen in het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar onderwijs (MBO). De nadruk van dit onderzoek ligt op de organisatorische aspecten die een rol spelen bij deze opschalingsmogelijkheden. Het onderzoek is uitgevoerd door Royal HaskoningDHV in opdracht van Rijkswaterstaat in het kader van [VANG Buitenshuis](#) (onderdeel van het Rijksbrede programma [Nederland circulair in 2050](#)). Hoofdstuk 1 licht de context en het beoogde doel toe. Hoofdstuk 2 geeft een analyse voor organisatorische succesfactoren bij scholen. Deze analyse is gebaseerd op een bureauonderzoek naar de organisatiestructuur van scholen in Nederland. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de daadwerkelijke opschalingsmogelijkheden. Hierbij is gekeken naar de betrokken partijen en factoren buiten (de invloedssfeer van) de scholen om. Hoofdstuk 3 geeft ook inzicht in de twee sporen afvalpreventie en bronscheiding (afvalscheiding) om tot een afvalvrije school te komen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de mogelijke oplossingsrichtingen en de verwachtingen van afvalinzamelaars gebaseerd op hun ervaringen uit de praktijk. Hoofdstuk 4 behandelt het vraagstuk hoe dit het beste geregeld kan worden op scholen zelf. Denk hierbij aan de interne logistiek en organisatie (praktische taakverdeling, betrokkenheid van leerlingen en de samenhang met het curriculum). Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Vanwege educatieve, opvoedkundige doelstellingen vinden scholen het belangrijk dat kinderen bewust worden gemaakt van het feit dat afval in de meeste gevallen juist grondstof is. Deze grondstof kan opnieuw van waarde zijn en dat het zonde is om die zomaar weg te gooien. Uit de sorteeraanlyses van de scholen blijkt dat het restafval veel kunststof, plastic verpakkingen, metalen en drankenkartons (PMD), GF(T) en papier bevat. Hierdoor gaan veel waardevolle grondstoffen verloren. Dit is niet alleen een sociaal-maatschappelijk en milieutechnisch probleem, maar ook een economisch probleem. Scholen kunnen geld besparen door betere afvalscheiding. Nederland heeft tot doel gesteld om in 2050 een circulaire economie te hebben. Hierin is geen plek meer voor restafval waarvan de materialen niet meer worden gerecycled. Gemeenten passen daarom hun afvalbeleid voortdurend aan. Bijvoorbeeld bij de inzameling van het huishoudelijk restafval door het invoeren van 'omgekeerd inzamelen', lagere inzamel frequenties en het differentiëren van tarieven voor afvalinzameling. Om de doelen van 2050 te realiseren moet gescheiden afvalinzameling ook in de rest van de economie de norm worden. Dus ook bij scholen, waar het mes snijdt aan twee kanten: beter scheiding en bewustere burgers in de toekomst.

De Rijksoverheid heeft vanuit het programma VANG Buitenshuis de doelstelling om in 2022 de totale hoeveelheid restafval te reduceren met 50% (2 miljoen ton restafval die vrijkomt - en die vergelijkbaar is met huishoudelijk afval - halveren naar 1 miljoen ton). Vorig jaar is Rijkswaterstaat in samenwerking met Royal HaskoningDHV gestart met een traject om in het kader van VANG Buitenshuis meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor gescheiden afvalinzameling op scholen (basis en voortgezet onderwijs). Dit was een geslaagde proef waarin meerdere enthousiaste scholen oplossingen en knelpunten in kaart brachten voor hun specifieke situatie. Hierin werden de scholen ondersteund vanuit VANG Buitenshuis. De scholen hadden naast procesbegeleiding ook de mogelijkheid tot gebruik maken van sorteeranalyses en/of lespakketten. De scholen lieten in de proef verschillende snelheden zien waarin scheidingsrendement verbeterde. Het project heeft een verzameling van handvatten opgeleverd voor scholen om eerste stappen naar een afvalvrije school te zetten. Onderstaande figuur geeft de belangrijkste handvatten weer.



Figuur 1: handvatten voor een afvalvrije school.

Tijdens de studie ontstond het beeld dat ook inzamelaars in toenemende mate gevraagd werden naar de mogelijkheden voor gescheiden afvalinzameling door hun klanten (o.a. dus scholen). Dit blijkt uit het bestaande accountmanagement van de afvalbedrijven, maar ook nieuwe, ambitieuzere vragen in marktconsultaties en aanbestedingen. Maar het feit dat afvalscheiding op de agenda staat, betekent nog niet dat het geïmplementeerd wordt. Het wordt vaak als lastig ervaren om te beginnen met de juiste (organisatorische) randvoorwaarden en tot een goede uitrol te komen. Gelet op het belang van organisatorische aspecten heeft Rijkswaterstaat ervoor gekozen om een vervolgonderzoek te laten uitvoeren naar de opschalingsmogelijkheden en voor scholen deze drempel voor beginnen en een goede uitrol te verlagen

1.2 Doel van dit onderzoek

Met dit onderzoek willen wij een verdiepingsslag maken op organisatorische aspecten die een rol spelen in het proces tot afvalvrije scholen en diverse opschalingsmogelijkheden en richtingen presenteren om hiertoe te komen. Hiervoor is gekeken naar onder andere:

- De organisatiestructuur van scholen en samenwerkingsverbanden in Nederland.
- Succesfactoren op school.
- Externe factoren aan de kant van de markt en de overheid.

Onderstaand kader beschrijft wat afvalvrije scholen zijn.

Afvalvrije scholen

Een afvalvrije school is een school waar zo min mogelijk afval vrijkomt op school (afvalpreventie) en waar het afval 100% weet te scheiden in recyclebare afvalstoffen aan de bron en daarmee 0% restafval. De recyclebare afvalstoffen zijn als grondstof geschikt voor zo hoogwaardig mogelijk hergebruik. Om te komen tot een afvalvrije school moet er dus op twee sporen worden ingezet, namelijk:

1. Afvalpreventie (inclusief zwerfafval)
2. Bronscheiding

Deze twee sporen worden toegelicht in hoofdstuk 3.



1.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in februari en maart 2017. In deze periode zijn de volgende stappen gezet om tot resultaten te komen in deze rapportage:

- Bureauonderzoek (eerdere studies, vorige proef, initiatieven en netwerken, organisatiestructuren).
- Individuele gesprekken met diverse scholen en gemeenten.
- Telefonische gesprekken met (gemeentelijke en commerciële) inzamelaars.
- Een mini-enquête onder (gemeentelijke en commerciële) inzamelaars.
- Enkele bezoeken aan inzamelaars.
- Validatie bij diverse senior consultants afvalmanagement binnen Royal HaskoningDHV en Rijkswaterstaat.
- Twee werksessies met diverse scholen, gemeenten en natuur- en milieu educatiecentra (NME's).
- Intervisie Rijkswaterstaat en Royal HaskoningDHV.
- Schrijven van definitieve rapportage.

Een belangrijk aandachtspunt bij onze onderzoeksaanpak is het feit dat er geen goede data beschikbaar was over gescheiden afvalinzameling op het niveau van scholen. Er is geen sprake van een centrale monitoring van gegevens op dit onderwerp vanuit de Rijksoverheid of samenwerkingsverband van scholen. Om die reden is hier wel op hoofdlijnen doorgevraagd bij de inzamelaars. Dit geeft desondanks geen volledig beeld.

2 BEKNOPTE ANALYSE VAN SUCCESFACTOREN IN ORGANISATIE

2.1 Succesfactoren voor afvalvrije scholen

Op basis van de kennis uit de gesprekken, het verkregen inzicht in de organisatiestructuur en praktijkervaringen van scholen zijn de belangrijkste succesfactoren geïdentificeerd. Deze succesfactoren verdienen extra aandacht bij de (verdere) implementatie van gescheiden inzameling op scholen. Figuur 2 geeft deze succesfactoren weer.



Figuur 2: organisatorische succesfactoren voor afvalvrije scholen.

De juiste schaalgrootte

De diversiteit onder scholen is groot. Wat betreft schaal zijn dan ook grote verschillen: een individuele basisschool is vaak veel kleiner dan een middelbare school of MBO. Die schaalgrootte (van de afvalstromen) bepaalt in grote mate de vorm waarin gescheiden afvalinzameling haalbaar is: hoe groter, hoe eenvoudiger. Door voldoende volume per inzamelronde is het financieel aantrekkelijk afvalstoffen te scheiden. Tegelijkertijd lijkt de kansrijkheid vanuit de school gezien vooral te zitten in de kleinschaligere stichtingen. Deze zijn vaak lokaal georganiseerd, hebben zelf veel beslissingsbevoegdheid en kennen een minder complexe aansturing. Om die reden hebben stichtingen ook vaak een regionale uitsplitsing.

Afval als taak voor afdeling bedrijfsvoering en inkoop

Een goede taakverdeling, waarin rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd, binnen de organisatie draagt bij aan een succesvolle maatregelen voor afvalpreventie en gescheiden afvalinzameling op school. Het is van belang om de juiste personen binnen de organisatie te betrekken in het voorbereidingsproces. Het gaat dan om degenen die de aanbesteding doen en beslissingsbevoegdheid hebben. Per school verschilt of dit wordt geregeld op het niveau van de directeur, het schoolbestuur of de stichting of samenwerkingsverband. Vaak bestaan er afdelingen of managers die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Denk hierbij aan een inkoopbureau of enkele aangestelde regiomanagers en de afstemming met de facilitair managers en conciërges van de individuele scholen.

Professionaliteit van de eigen organisatie

Uit de gesprekken met veel scholen die aan de slag zijn gegaan met gescheiden afvalinzameling bleek duidelijk dat het 'eigenaarschap', zoals hierboven beschreven, vaak anders verloopt dan de organisatiestructuur doet vermoeden. Veel scholen organiseren hun afvalinzameling op eigen initiatief, vaak lokaal met steun van de wethouder. Hoewel deze daadkracht heel mooi is, blijkt ook dat het ontbreekt aan samenwerking binnen de gehele stichting en inzicht in de lopende contracten. Zo is vaak onbekend welke afspraken eerder zijn gemaakt, wat de kosten zijn van de huidige inzameling en welke contacten er bestaan met bijvoorbeeld de commerciële inzamelaar (en op welk niveau in de organisatie). Om echt tot afvalvrije scholen te komen, is het belangrijk dat scholen op dit punt professionaliseren.

Visie door het schoolbestuur / de directie

"Afvalvrij" is voor veel scholen onderdeel van een groter geheel. Enthousiaste scholen zijn vaak ook op andere duurzame aspecten actief. Denk hierbij aan het plaatsen van zonnepanelen, groene daken, een gezonde omgeving voor de leerlingen (binnenklimaat, voedsel, etc.). Steeds meer scholen kiezen ervoor om hierin te investeren en dit ook zichtbaar te maken. De aanleiding hiervoor is verschillend bijvoorbeeld via eigen beleidsplan duurzaamheid, het aansluiten bij een keurmerk (zoals Ecoschools) of deelname aan netwerken (zie paragraaf 2.2). De ene school voelt zich verantwoordelijk bewustwording inzake het milieu aan de leerlingen mee te geven. De andere school wilt bewuste ondernemerschap bij leerlingen stimuleren. Dit kan zich vertalen in een prijsvraag of wedstrijd waarin de creativiteit van de leerlingen centraal staat. Tot slot is de visie van het schoolbestuur van belang, omdat zijn op hoger niveau keuzes kunnen maken inzake inzet van personeel en prioriteit bij tijdsbesteding.

Enthousiaste medewerkers die zich "eigenaar" voelen

Naast initiatieven vanuit het management zijn initiatieven van medewerkers uit de organisatie ook een belangrijke pijler die een duurzame ontwikkeling op scholen kan stimuleren. Denk hierbij aan puur enthousiasme en lef van docenten en/of andere medewerkers die 'bottom up' zelf het initiatief nemen tot afvalvrije scholen. Een veelvoorkomende manier om tot opschaling van afvalvrije scholen te komen, is door "gewoon te beginnen". Vanuit een succesvoorbeeld bij een pilotschool kun je dan opschalen binnen de stichting, want goed voorbeeld doet volgen.

Bewustwording, participatie en draagvlak onder leerkrachten, leerlingen en ouders

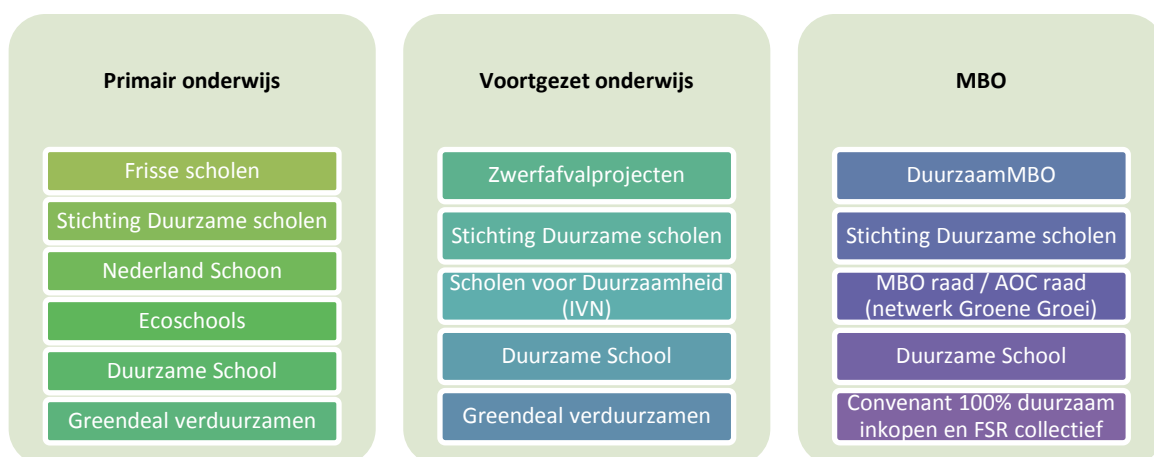
Opschaling van afvalvrije scholen kan ook buiten de organisatiestructuren om plaatsvinden. Juist de volgende generatie is te bereiken via nieuwe kanalen en met nieuwe boodschappen. Denk daarbij aan de inzet van social media, het frame van de plastic soup, ontwerpwedstrijden, aandacht op (regionale) televisie en het aanschaffen van een 3D-printer waarbij het plastic kan worden hergebruikt. Bij iedere leeftijdscategorie is het van belang om de leerlingen te betrekken bij afvalpreventie en -inzameling. Dit kan door het onderwerp een plek te geven in het curriculum en oplossingen te laten bedenken door leerlingen. Het verminderen en goed scheiden van afval door leerlingen vraagt ook continu om prikkelende acties die de leerlingen verleiden om afval te voorkomen en in de juiste bak te doen. Bij het voortgezet onderwijs en MBO helpt daarin sociale druk en het “gemakkelijk maken” veel beter dan het voor te schrijven en/of af te dwingen. Ook de leerkrachten en andere medewerkers op school dienen het goede voorbeeld te geven. De bewustwording op school moet ook bijdragen aan afvalpreventie en beter scheidingsgedrag van leerlingen thuis. Ambitieuze scholen slagen er goed in om dit naar deelnemers te communiceren (denk aan een nieuwsbrief voor de ouders, een PowerPoint voor leerkrachten en een afvalmap voor de facilitaire medewerkers).



Figuur 3: foto's van het zwerfafvalproject van het PENTA College in Brielle.

2.2 Bestaande netwerken en initiatieven

Onderstaande figuur geeft overzicht van diverse netwerken en initiatieven die scholen te verduurzamen.



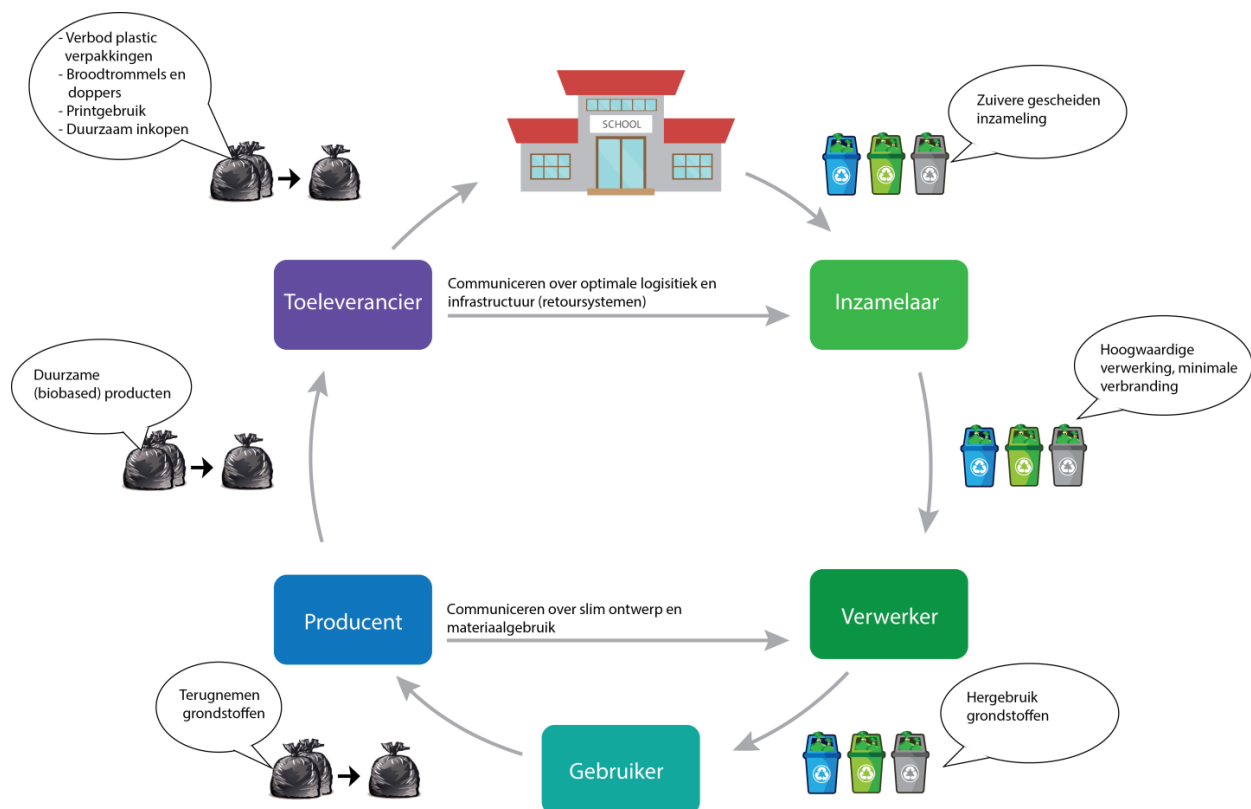
Wat opvalt bij deze netwerken en initiatieven, is dat duurzaamheid vaak gaat over de huisvesting en voedsel. Bij huisvesting gaat het met name om binnenklimaat en energie. Het onderwerp “afvalvrij” is nog vaak onderbelicht. Een belangrijk initiatief dat hier wel veel aandacht aan besteedt, is de pilot Schoon Belonen.

3 OPSCHALINGSMOGELIJKHEDEN IN SAMENWERKING MET PARTNERS

De mate waarin scholen succesvol zijn in gescheiden afvalinzameling én het opschalen hangt niet alleen af van factoren binnen de invloedssfeer van de school. Er zijn ook factoren buiten haar invloedssfeer. Scholen zijn gebaat bij samenwerking. Zowel met andere scholen als met de inzamelaars en de gemeente. Hiervoor zijn in dit hoofdstuk de kansrijke opschalingsmogelijkheden in kaart gebracht.

3.1 Afvalpreventie

Vanuit het oogpunt van een school zijn de organisatie waar een school onder valt, de leveranciers en de afvalinzamelaar de belangrijkste partners om tot een afvalvrije school te komen. De structuur hiervoor wordt in figuur 4 weergegeven.



Figuur 4: afvalpreventie en gescheiden afvalinzameling.

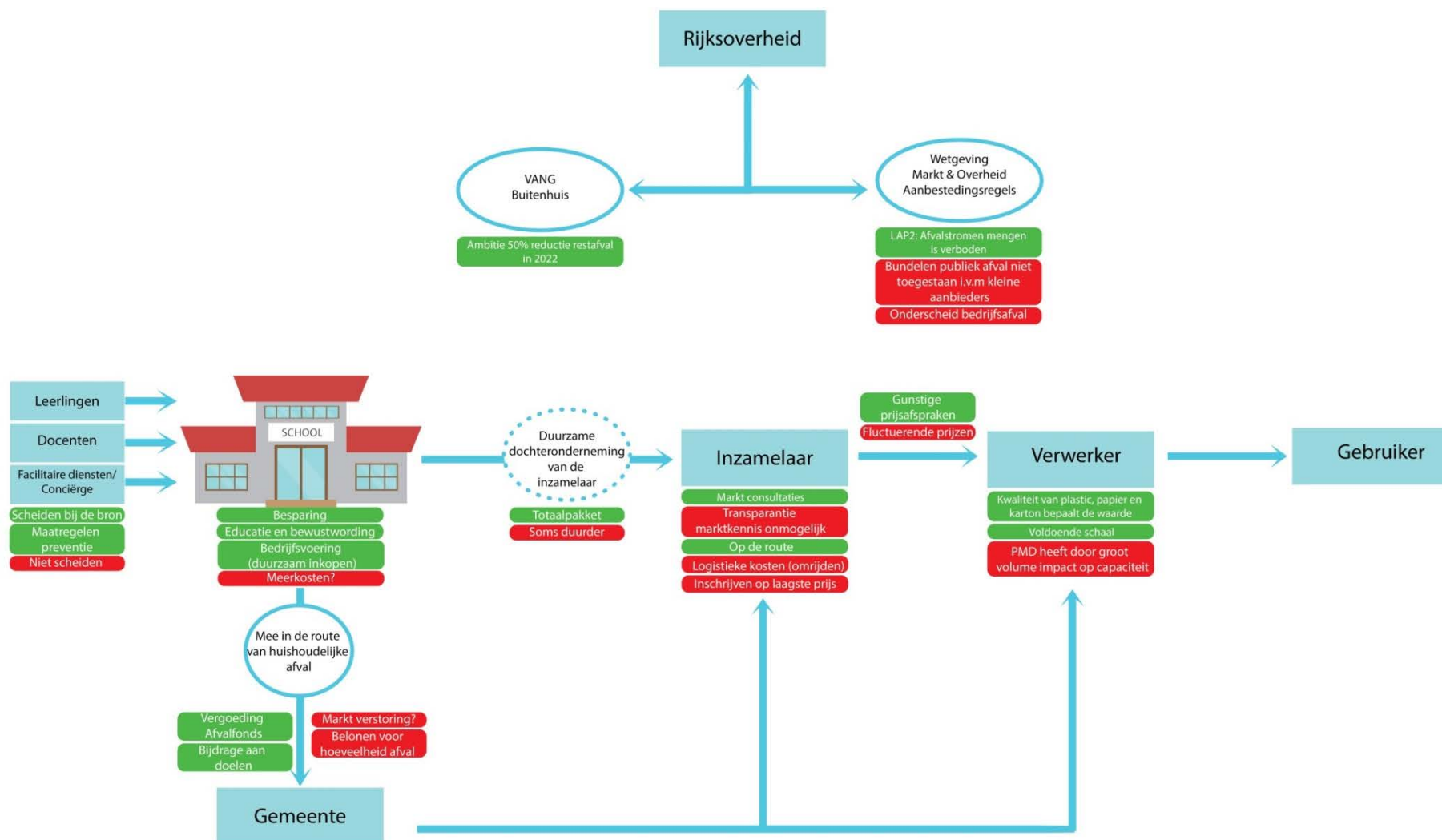
Bovenstaande figuur laat de volgende potentiële afvalpreventiemaatregelen zien:

- Aanschaf (of verplicht stellen) van broodtrommels en doppers, weigeren van drinkpakjes.
- Printerinstellingen, aantal printers/nabijheid van printers, digitaal werken en lesgeven.
- Tegengaan van voedselverspilling en onnodige verpakkingen van de kantine voorkomen.
- Retoursystemen voor aanlevering van producten (o.a. gebruik van kratten in plaats van dozen).
- Duurzaam Inkopen en nadenken over elke inkoop, is het wel nodig?

3.2 Gescheiden afvalinzameling (bronscheiding)

Er is voor gekozen om het speelveld van gescheiden afvalinzameling visueel weer te geven. Figuur 5 geeft de kansen en knelpunten weer voor bronscheiding op scholen. Bij bronscheiding worden de recyclebare afvalstoffen gescheiden ingezameld. Vervolgens wordt ook het perspectief van gemeenten en commerciële inzamelaars geschetst.

Figuur 5: Het speelveld inclusief kansen (groen) en knelpunten (rood) voor bronscheiding op scholen.



3.3 Het perspectief van scholen

Er is een inventarisatie gedaan naar de organisatiestructuur van Nederlandse scholen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Hieruit blijkt organisatiestructuren ingewikkeld in elkaar steken. Verschillen treden op het per regio en onderdeel van het onderwijssysteem en dit beïnvloedt het beslissingsniveau waar in gestoken moet worden om scholen te benaderen. Bij kleinere basisscholen is de meest effectieve ingang het schoolbestuur (van de stichting) om veranderingen in gang te zetten. Bij middelbare scholen zijn het daarentegen aparte inkoopafdelingen van de 'federatie' of het 'samenwerkingsverband' dat de contracten beheert en verantwoordelijk is voor het opnieuw tenderen van inzamelcontracten. Bij het MBO zijn de verbanden juist meer landelijk georganiseerd. Bij FSR, het Facilitair Samenwerkingsverband, is liefst 93% van de ROC's, AOC's en vakscholen aangesloten. Voor PO en VO bestaan in totaal 152 regionale samenwerkingsverbanden. Een overzicht hiervan is te vinden op: <https://swv.passendonderwijs.nl/>. Via deze organisatiestructuren kunnen goede voorbeelden en praktijkervaringen gedeeld worden. Bijlage 1 geeft een uitgebreid overzicht over hoe scholen in Nederland zijn georganiseerd.

3.4 Het perspectief van gemeenten

Gemeenten krijgen in toenemende mate vragen van scholen binnen over de afvalinzameling. Scholen willen afval beter scheiden en daarmee bijdragen aan de bredere, educatieve duurzaamheidsinitiatieven die scholen hebben. Gemeenten hebben ook eigen doelstellingen waaraan initiatieven van scholen aan kunnen bijdragen. Denk hierbij aan het verminderen van zwerfafval in de openbare ruimte en ambities om te komen tot een "stad zonder afval". Als kinderen op school afval leren scheiden en voorkomen, nemen ze dit gedrag ook mee naar huis. Dit komt het scheidingspercentage van het huishoudelijk afval ten goede, wat bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente. Dit is ook van belang als de gemeente van plan is om nieuwe inzamelsystemen te introduceren (denk aan omgekeerd inzamelen, waarbij het huishoudelijk restafval voortaan naar verzamelcontainers in de wijk moet worden gebracht).



In de praktijk blijkt dat gemeenten wisselend op dergelijke verzoeken van scholen reageren. Dit kwam eerder al naar voren in het project met de 11 pilotscholen. Enkele gemeenten verwijzen slechts naar de inzamelaar met wie de school een contract heeft. De gemeente kan ervoor kiezen om de school bij deze contacten te ondersteunen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om actiever scholen te ondersteunen om het afval beter te scheiden. Hierbij kan gedacht worden aan het plaatsen van een afvalbak voor GFT te plaatsen en mee te draaien in de inzamelroute van de gemeente of door educatiemateriaal beschikbaar te stellen.

Andere gemeenten kiezen voor een totaalaanpak waarmee ze scholen volledig ontzorgen. Gemeenten hebben de mogelijkheid bepaalde economische activiteiten aan te wijzen als dienst van algemeen belang en deze hiermee uit te zonderen van de werking van de Wet Markt en Overheid, waardoor de gemeentelijke inzamelaar toestemming kan krijgen om de brongescheiden afvalstoffen bij scholen (dit zijn bedrijfsafvalstoffen) in te zamelen. De gemeente neemt hierbij dan eventuele meerkosten vaak voor haar rekening. Deze keuze wordt vooral gemaakt door gemeenten met een ambitieus duurzaamheidsprogramma en/of een grote invloedssfeer hebben door (bijvoorbeeld doordat zij nog als een van de weinige gemeenten nog een eigen commerciële tak van de reinigingsdienst beheert). Als tegenprestatie vragen de gemeenten vaak van de scholen dat zij de directe omgeving van de school schoon houden. Gemeentelijke inzamelaars zijn bereid om de scholen te bedienen en denken vaak actief

mee met de gemeente hoe een dergelijk totaalpakket voor scholen eruit kan zien. Door het mee te nemen met huishoudelijk afval in plaats van bedrijfsmatig inzamelen, is de inzameling veel goedkoper (vanwege de logistieke voordelen van een bestaande route van huishoudelijk afval).

"Door afval van scholen op te nemen in de inzamelroutes voor huishoudelijk afval is het mogelijk op korte termijn veel scholen aan te laten haken. Voor ons is dit relatief eenvoudig te realiseren, we verwachten dat er geen logistieke aanpassingen (routes en dergelijke) voor nodig zijn." – Gemeentelijke inzamelaar

Schoon Belonen

Daarnaast is er de mogelijkheid voor gemeenten om mee te doen met de Pilot Schoon Belonen. De gemeenten die meedoen aan de pilot kunnen tijdens de pilotperiode het kunststofverpakkingsafval van maatschappelijke organisaties (bedrijf afval) meerekenen voor de ketenvergoeding. Voor kunststof verpakkingsafval ontvangen deze pilot gemeenten een vergoeding van € 756 per ton (in 2017) vanuit het Afvalfonds Verpakkingen, voor het inzamelen, sorteren en verwerken hiervan. Deze vergoeding is bedoeld voor kunststofverpakkingsafval van huishoudens, maar in deze pilot wordt hier een uitzondering voor gemaakt. Daarnaast kan de gemeente tijdens de pilot ook aanspraak maken op een zwerfafvalvergoeding van €1,18 per inwoner per jaar. Dit is voor gemeenten vrij te besteden binnen de pilot Schoon Belonen

Pilot Schoon Belonen

De pilot Schoon Belonen is een initiatief van de VNG, Natuur & Milieu en het Afvalfonds Verpakkingen. Gedurende een periode van 2 jaar gaan gemeenten scholen, sportclubs en andere maatschappelijke organisaties belonen voor het schoon houden van omgeving en het gescheiden inzamelen van kleine plastic flesjes, blikjes en eventueel ander verpakkingsmateriaal.

De wijze waarop verschilt per gemeente. De tegenprestatie van scholen verschilt ook per gemeente. Soms wordt een school beloond voor de hoeveelheid ingezameld plastic, in andere gevallen is de beloning voor het schoon houden van de omgeving. Bij de meeste gemeenten is een combinatie gekozen. Voor organisaties die zelf niet veel plastic afval produceren, bestaat de mogelijkheid de pilot mee te doen door een gebied te adopteren. Op basis van hun tegenprestaties ontvangen deze organisaties van de gemeente een beloning. De beloning wordt in onderling overleg bepaald. Bijvoorbeeld een klimrek of een uitje voor leerlingen. De pilot richt zich op de inzameling van flesjes en blikjes of PMD bij zowel sportverenigingen als scholen, vanuit de invalshoek van zwerfafval. De inzameling gebeurt door de gemeente (of via de gemeente gecontracteerde partij) en kan zowel "laten ophalen" als "zelf brengen" van het afval zijn. Indien gewenst, krijgen de scholen twee bakken kosteloos aangeboden vanuit de projectorganisatie.

Tot slot worden er door het project diverse communicatiemiddelen ("Schoon Belonen" materiaal) aangeboden. De gemeenten die meedoen aan de pilot kunnen tijdens de pilotperiode het kunststofverpakkingsafval van maatschappelijke organisaties meerekenen voor deze ketenvergoeding. Voor kunststof verpakkingsafval ontvangen ze een vergoeding van € 756 per ton (in 2017) vanuit het Afvalfonds Verpakkingen, voor het inzamelen, sorteren en verwerken hiervan. Daarnaast kan de gemeente tijdens de pilot ook aanspraak maken op een zwerfafvalvergoeding van €1,18 per inwoner per jaar. Dit is voor gemeenten vrij te besteden binnen de pilot "Schoon Belonen".

3.5 Het perspectief van afvalinzamelaars

In dit onderzoek is een mini-enquête uitgezet en zijn er gesprekken gevoerd met meerdere afvalinzamelaars, zowel gemeentelijke als commerciële inzamelaars. Aangezien landelijke monitoringdata over bronscheiding bij scholen zeer beperkt is, is ervoor gekozen om inzamelaars te benaderen over hun ervaringen over het beeld van bronscheiding van papier, GFT, PMD of plastic op scholen. Het aantal scholen dat per inzamelaar bediend wordt, verschilt sterk van 50 tot meer dan 500. In deze steekproef onder inzamelaars zat een relatief groot aandeel basisscholen. Deze inzamelaars zijn soms regionaal, maar vaak landelijk actief.

De marktconsultatie van de Almeerse scholen constateerde dat “alle partijen aangeven de genoemde primaire stromen gescheiden te kunnen inzamelen in eigen beheer”. De inzamelaars gaven in de mini-enquête aan dat dit inderdaad het geval is, maar dat de keuze ligt bij de school. De huidige contract- en inzamelfrequenties resulteren namelijk bijna altijd in een toename van de afvalinzamelingskosten. De inzamelaars adviseren al veel over hun dienstverlening, waarmee ze ook een grote invloed hebben op die keuzes. Gescheiden inzameling van papier/karton zijn bij scholen wel standaard, maar kan op gespannen voet staan met (vrijwilligers-/sport-)verenigingen die het papier van een school tegen een vergoeding willen inzamelen. Inzameling van GFT is waarschijnlijk wel haalbaar, maar stuit vaak op praktische bezwaren (zoals stankklachten).

Actueel is de oriëntatie op andere stromen, zoals plastic of PMD. Op dit moment zijn diverse (gemeentelijke en commerciële) inzamelaars bezig met het herijken van hun visie en rol hierin. Inzamelaars geven aan momenteel geen grote marges te hebben in hun dienstverlening voor scholen. De hoge tarieven voor de inzamelingen verwerking van PMD (volgens een afvalinzamelaar drie á vier keer zo hoog als restafval) maken het namelijk lastig om de inzameling kostenneutraal te maken. Aangezien het PMD/ kunststofverpakkingsafval afkomstig van scholen bedrijfsafval is, kan er geen aanspraak gemaakt worden op de vergoeding vanuit het Afvalfonds. Deze is namelijk bedoeld voor kunststofverpakkingsafval en PMD afkomstig van huishoudens.

De inzameling van PMD is niet alleen een knelpunt, maar ook een “risico rondom prijsstijging”, zo wordt aangegeven in de marktconsultatie van Almere. Inzamelaars zien regelmatig scholen afhaken zodra het inzamelen niet kostenneutraal kan. De verwachting is dat besparingen alleen optreden bij voldoende schaalgrootte (grotere scholen, langere looptijden van contracten, grotere volumes). De aanbestedingen gebruiken voornamelijk laagste prijs als gunningscriterium. Als bronscheiding dan niet in het Programma van Eisen zit is het van commerciële inzamelaars zeer lastig zo niet onmogelijk om meer bronscheiding aan te bieden en toch de aanbesteding te winnen. Toch zijn sommige afvalinzamelaars aan het verkennen wanneer het voor hen interessant zou zijn om kunststof verpakkingen in te zamelen op scholen.

“We zijn bezig om de zaken om te draaien en te beoordelen hoeveel adressen wij nodig hebben om een volledige route op te starten met name op het gebied van plastic. Op basis hiervan zullen we straks klanten rondom deze route benaderen.” – Commerciële inzamelaar

Naast de verwerkingsmogelijkheden zijn de logistieke kosten voor deze “fijnmazige inzameling” nog crucialer. Op het moment dat er meer fracties worden gescheiden en vervolgens ingezameld gaan de kosten omhoog bij gelijkblijvende een inzamelfrequentie. Er zijn meer logistieke beweging nodig met een groter wagenpark en extra personeel. Inzamelaars investeren al in nieuwe, meer flexibele en andere type wagens, maar de “dichtheid” van de inzamelroutes is nu nog niet toereikend om kostenneutraal gescheiden inzameling aan te kunnen bieden. Tegelijkertijd worden er wel meer waardevolle fracties ingezameld die de kosten omlaag brengen.

Inzamelaars hebben de ambitie voor meer bronscheiding bij scholen, maar zijn (nog) niet in staat om dit zonder additionele kosten aan te bieden. Zij doen juist een beroep op de scholen, met name op twee punten:

- 1) Bij aanbestedingen van de afvalinzameling meer nadruk op duurzame gunningscriteria leggen in de prijs kwaliteitverhouding.
- 2) Betere discipline bij de interne afvalinzameling op de school zelf. Denk hierbij aan de interne logistiek en goede scheiding aan de bron. Dit kan met betere bewustwording, voorlichting en educatie van zowel leerlingen als leerkrachten.

3.6 Oplossingsrichtingen voor opschaling van gescheiden afvalinzameling

Op basis van het hierboven geschetste speelveld zijn er oplossingsrichtingen geïdentificeerd die scholen (en de andere betrokken partijen) kunnen gebruiken bij het realiseren van afvalvrije scholen. Het zijn oplossingsrichtingen uit de praktijk die voor verschillende situaties toepasbaar zijn.

Oplossingsrichting 1: Marktvraag: Bundeling van inkoopvolume en -kennis bij scholen

In deze oplossingsrichting neemt de school het initiatief. Het inzamelcontract van de school blijkt het belangrijkste instrument te blijven voor het uitvragen van gescheiden afvalinzameling. Scholen zouden hierbij meer met elkaar moeten samenwerken in het aanbesteden van gescheiden afvalinzameling. Bijvoorbeeld ook meerdere stichtingen in dezelfde gemeente. Ze kunnen hierdoor zowel het inkoopvolume als de inkoopkennis bundelen en daarmee hun behoefte beter specificeren en tevens een sterkere positie creëren in de markt. Hierin hebben scholen meer mogelijkheden dan gemeenten, omdat er wetgeving bestaat voor huishoudelijk afval om door bundeling tegen te gaan ook kleinere aanbieders (inzamelaars) een eerlijke kans te bieden. Bij het bedrijfsafval van scholen wordt deze bundeling juist wel aangemoedigd. Dit maakt het kansrijker dat commerciële inzamelaars kostenneutraal kunnen inschrijven. De gemeente kan deze samenwerking tussen scholen tijdens de aanbesteding enigszins faciliteren.

“Als de offerte gezamenlijk (uniform) wordt aangevraagd zijn de kosten per organisatie lager” – Commerciële inzamelaar

Belangrijk aandachtspunt is dat inzamelaars niet zijn ingericht op een ‘scholenroute’ en dat deze er volgens veel partijen vaak ook niet zal komen, vaak omdat de afvalstromen te klein zijn hiervoor. Daarom kan het interessanter zijn om op te schalen in samenwerking met andere maatschappelijke instellingen en bedrijven in de directe omgeving van een school. Het is alleen in de meeste gevallen niet realistisch dat dit kan worden verwacht van scholen om te organiseren. Inzamelaars zouden met hun kennis van bestaande en potentiële ophaalroutes een rol kunnen spelen in het verbinden van nabij gelegen “bedrijven”, in hoeverre de vrije markt dit toelaat.

Voorbeeld: Almere

Na een marktconsultatie heeft de gemeente Almere nu de gescheiden inzameling van bedrijfsafval (PMD, papier en karton, restafval, GFT en vertrouwelijke documenten) in de markt gezet. Het gaat om een opdracht van de gemeente, de Almeerse Scholen Groep (ASG) en Stichting Prisma Almere (eveneens een scholengemeenschap). De drie organisaties willen hun bedrijfsafval gescheiden laten inzamelen en verwerken en zoeken een partij die daarvoor een totaaloplossing kan bieden. Hoewel het om een gezamenlijke aanbesteding gaat, zal elk van de drie deelnemers uiteindelijk zelfstandig een overeenkomst sluiten met één en dezelfde winnaar van de aanbesteding. Er zijn geen aparte percelen in de aanbesteding opgenomen. Dat is een bewuste keuze van de gemeente en scholengemeenschappen. De drie partijen willen allemaal een totaaloplossing en één aanspreekpunt. Bovendien liggen alle locaties dicht bij elkaar, wat logistieke voordelen biedt.

De duur van de opdracht is vijf jaar en drie maanden, met de mogelijkheid nog drie keer met een jaar te verlengen. De waarde wordt geschat op tussen de 192.500 en 257.500 euro. Een gefaseerde invoering van het gescheiden inzamelen is toegestaan en de inzamelaars zijn gevraagd om ook mee te denken over de interne logistiek op school. Bij de aanbesteding is de voorwaarde gesteld dat de toekomstige inzameling niet meer mag kosten dan de kosten die de scholen op dit moment maken (dit is geïnventariseerd). Door de commerciële inzamelaars werd wisselend gedacht over de haalbaarheid hiervan, zeker als het kunststoffen/PMD betreft. Daarnaast hebben de ingeschreven inzamelaars aangegeven niet te kunnen garanderen dat het PMD verwerkt zal worden in Nederland (maar in omliggende landen). De gemeente is hiermee akkoord, maar heeft wel in lijn met haar inzameling van het huishoudelijk afval gevraagd om een herkenbare, vergelijkbare inzameling van het PMD.

Aan de aanbesteding ging vorig jaar namelijk een marktconsultatie vooraf. Interpretatie en voordelen van opschaling (offerteaanvraag Almere): "De behoeften van de deelnemers grijpen nadrukkelijk op elkaar in en tonen grote samenhang. De behoefte is dezelfde. Daarbij komt dat locaties dicht bij elkaar liggen, wat voor leveranciers logistieke voordelen biedt en deelnemers onderling de kans geeft te bekijken of synergie gevonden kan worden; dit is mede van belang gezien de doelstelling dat tot transformatie gekomen moet worden zonder (significante) stijging van de integrale kosten. Door de samenvoeging zouden potentieel minder rijbewegingen in de stad worden gemaakt, wat bijdraagt aan duurzaamheid in de stad. De gemeente is ook in de veronderstelling dat alleen door een eenduidig concept breder in de stad uit te rollen een duurzame bijdrage aan gedragsverandering wordt geleverd."

Succesfactor bij Almere is de match die bestaat tussen de organisatorische en fysieke afbakening van de scholen én andere maatschappelijke instellingen en bedrijven die gevestigd zijn in Almere. 90% van de scholen (VMBO, MBO en HBO) in Almere valt bijvoorbeeld onder de twee deelnemende stichtingen die beiden alleen gevestigd zijn in Almere én autonoom mogen besluiten over hun afvalinzameling. De opdracht kan echter nog groeien: verschillende maatschappelijke organisaties uit Almere willen mogelijk aanhaken bij de resultaten van de aanbesteding. De winnaar wordt daarom verplicht om ook met andere verenigingen of stichtingen in Almere een vergelijkbare overeenkomst aan te gaan. Zo bestaat een tweede tranche uit drie zorg instellingen en hebben voor een derde tranche ook al enkele bedrijven zich gemeld voor deelname.

Een knelpunt bij de aanbesteding was de bestaande afvalinzameling van de gemeentelijke organisatie (panden met welzijn en sportvoorzieningen) zelf. Die bestond uit vijf verschillende contracten, wat het proces in het begin complex heeft gemaakt. Tegelijkertijd is de gemeente ook sterk onderdeel van het succes. Zo heeft zij ervoor gekozen om het aanbestedingsproces (eenmalig) te begeleiden, financieren en faciliteren. Deze regierol is van groot belang gebleken en wordt ook aangeraden aan andere gemeenten zodat scholen ontzorgd kunnen worden.

De aanbesteding heeft aanbiedingen van drie partijen opgeleverd en in de komende dagen zullen de gemeente en de scholen tot een keuze komen. Zij zijn bereid om na de gunning hun ervaringen te delen met andere gemeenten en scholen.

Oplossingsrichting 2: Marktaanbod: Aantrekkelijk maatwerk leveren

In deze oplossingsrichting neemt de commerciële inzamelaar het initiatief. Deze is actief in het aanbieden van een totaalpakket richting de school, soms inclusief een educatiepakket en doet haar best om het afval ook daadwerkelijk gescheiden te verwerken. Meerdere inzamelaars kunnen dit (in eigen beheer) bieden, soms via een 'duurzame dochteronderneming'. Op dit moment betekent dit in de meeste gevallen wel dat er additionele kosten zijn voor een school, onder andere vanwege de logistieke kosten en de verwerking van PMD. Dit vraagt dus om de bereidheid van scholen om voor gescheiden inzameling extra te betalen. Dit vraagt om een gunning van aanbestedingen op zowel prijs als duurzaamheid, of om gescheiden afvalzameling als eis op te nemen in de aanbesteding.

Een vermindering van de totale hoeveelheid (rest)afval is gunstig, zeker voor scholen met een perscontainer. Het aantrekkelijker maken (en dus vergroten van de kans op een kostenbesparing) kan ook gebeuren door lagere inzamelfrequenties, een efficiënte logistiek, lagere schoonmaakkosten en het ophalen van waardevolle stromen zoals kleding, frituurvet en elektronica. De inzamelaar kan een kleine vergoeding geven voor deze stromen en daarmee kan de school mogelijk de meerkosten dekken. Zo geeft één inzamelaar € 50 opbrengst wanneer drie rolcontainers gevuld zijn. Het verlagen van de frequentie van het ophalen draagt ook bij aan die besparing, maar het is de vraag of deze opties realistisch zijn gelet op enerzijds een toename in het aantal stromen en anderzijds de interne logistiek en randvoorwaarden (ruimtegebruik) van scholen. Hier zijn creatieve oplossingen voor nodig.

Belangrijk aandachtspunt is dat inzamelaars niet zijn ingericht op een 'scholenroute'. Daarom is het ook interessant om op te schalen in samenwerking met de directe omgeving (dus niet alleen scholen, maar ook andere instellingen en bedrijven) én te kijken of diverse stromen tegelijkertijd kunnen worden opgehaald (bijvoorbeeld plastic in combinatie met papier en karton). Commerciële inzamelaars weten waar hun grote klanten (met de grotere volumes) zitten, nabijgelegen scholen zouden hierop kunnen meeliften. In Alkmaar en Bergen wordt de haalbaarheid van dit idee op dit moment geïnventariseerd:

"We zijn bezig om de zaken om te draaien en te beoordelen hoeveel adressen wij nodig hebben om een volledige route op te starten met name op het gebied van plastics. Op basis hiervan zullen we straks klanten rondom deze route benaderen." – Commerciële inzamelaar

Tot slot is nascheiding al dan niet als aanvulling op scheiden bij de bron ook nog een optie. Los van de vraag of dit wenselijk is bij scholen (die juist ook op de educatie- en bewustwordingsaspecten willen inzetten), zijn inzamelaars hier al wel in aan het investeren.

Voorbeeld: regio Den Haag

Twee scholen (uit Den Haag en Rijswijk) waren onderdeel van de eerdere proef met 11 scholen en werden gesteund door hun gemeente. Ook de buurgemeente Westland is geïnteresseerd. Het Natuur en Milieueducatie centrum van Den Haag wil ook helpen bij verdere opschaling met projecten bij andere scholen. De Paradijsvogel is een Haagse basisschool die al goed op weg is met haar gescheiden afvalinzameling en een goede relatie en opmaat oplossing heeft met haar inzamelaar. De inzamelaar heeft hierbij proactief een aantrekkelijk aanbod gedaan richting de school om bronscheiding mogelijk te maken. De inzamelaar blijft ook betrokken in andere activiteiten, waaronder een bezoek van leerlingen aan de eigen verwerkingslocatie. Deze basisschool kan als succesvoorbeeld een olievlekwerking hebben op andere partijen in haar directe omgeving (scholen, maar wellicht ook andere instellingen en bedrijven) en richting de stichting waar zij onderdeel van uitmaakt. Voor dat laatste, opschaling binnen de stichting, wordt op dit moment actie ondernomen door de conciërge en de directrice van de school. Deze stichting telt 31 basisscholen en 26 middelbare scholen. In totaal gaat het om zo'n 33.000 leerlingen.

Oplossingsrichting 3: Overheid decentraal: Mee in huishoudelijke route

In deze oplossingsrichting neemt de gemeente het initiatief. Op dit moment is dit door de Wet Markt & Overheid een duidelijk onderscheid gemaakt tussen huishoudelijk en bedrijfsafval. De gemeente kan ervoor kiezen een lokale ontheffing uit te vaardigen, waarmee de gemeenteraad omwille van “maatschappelijk belang” instemt om toch het bedrijfsafval bij scholen op te laten halen door de gemeentelijke inzamelaar. Hiermee ontstaat een grotere schaalgrootte doordat niet alle scholen binnen de gemeente in dezelfde stichting of koepel zitten. Uit de gesprekken blijkt dat de (nog enkele bestaande) commerciële tak van de gemeentelijke inzameling (de gemeente haalt bedrijfsafval op tegen betaling, niet altijd gescheiden mogelijk) of de gemeentelijke inzamelaar daar vaak toe bereid is. In diverse gemeenten worden hiertoe nu projectvoorstellen opgesteld. De invulling van deze projectvoorstellen wisselt. Soms gaat het om alleen de gescheiden stromen, het restafval wordt dan nog steeds opgehaald door de commerciële inzamelaar. Dit vraagt dan slechts om een aanpassing in de bestaande overeenkomst.

De gemeente kan helpen door een ontheffing (zie bijlage 2) uit te vaardigen waardoor het bedrijfsafval van de scholen kan worden ingezameld door de gemeentelijke inzamelaar. Hierdoor worden de scholen geholpen omdat dit logistieke voordelen geeft en er gescheiden kan worden ingezameld.

Daarnaast kan de gemeente meedoen met de pilot “Schoon Belonen” en kan daardoor ook de vergoeding vanuit het Afvalfonds krijgen en zwerfafvalgeldvergoeding per inwoner (zie kader bij perspectief gemeenten).

“Wij halen bij bedrijven geen PMD op, zoals dat wel bij huishoudens gebeurt, aangezien ze voor het ophalen van PMD bij huishoudens een vergoeding per ton ontvangen. Deze vergoeding wordt niet verleend aan PMD afkomstig van bedrijven en daarom is het financieel niet mogelijk om dit op te halen” – Commerciële inzamelaar

Naast het ophalen, zou het laten brengen van schoolafval naar gemeentelijke voorzieningen (milieustraat of afvalcontainer in de wijk) ook nog een optie zijn, afhankelijk van de moeite die hiervoor gedaan moet worden voor een school. Hoewel dit zonder ontheffing niet is toegestaan, is hier eerder al wel op kleine schaal mee geëxperimenteerd. Denk aan bedrijfspassen vanuit een koepelregeling voor het inleveren van bedrijfsafval bij gemeentelijke inzamelvoorzieningen. Hoewel dit toen succesvol was, waren elders weer minder positieve ervaringen met inzameling van bedrijfsafval bij de gemeentelijke milieustraten. Daar waren aanzienlijke investeringen nodig en werd de administratie complex.

Voorbeeld: grote steden

In diverse grote steden wordt op dit moment door de gemeente of de gemeentelijke inzamelaar verkend wat de mogelijkheden zijn om publieke dienstverlening aan te bieden aan scholen, waarbij het afval wordt meegenomen in de route voor het huishoudelijk afval. De gemeenten hebben vaak een voorkeur voor gescheiden inzameling van afval op scholen door commerciële inzamelaars, maar zien dit niet van de grond komen (zeker kijkend naar plastic/PMD). Om die reden wil de gemeente in gesprek met de grote commerciële inzamelaars in haar gemeente of kiest zij ervoor om met een lokale ontheffing de gescheiden afvalinzameling op scholen in eigen hand te nemen. Hierin wordt samengewerkt tussen de diverse beleidsafdelingen, stadsbeheer, NME's en schoolbesturen.

4.7 Onderdeel landelijk beleid: VANG Buitenshuis

Niet alleen bij onderwijsinstellingen is de gescheiden inzameling van afval lastig. Ook in andere sectoren speelt dat gescheiden inzameling van diverse afvalstromen logistiek moeilijk te regelen is en daardoor soms duurder is. Een van de projecten van het programma VANG Buitenshuis (van het ministerie van Infrastructuur en Milieu) is daarom gericht op slimmere logistiek voor bedrijfsafval dat vergelijkbaar is met huishoudelijk afval (zoals ook van scholen). Ook de pilot met 11 scholen om afvalvrij te worden, met een inspiratiebijeenkomst (2016) en deze rapportage vallen onder het programma VANG buitenshuis.

Het programma VANG Buitenshuis helpt de kantoor-, winkel- en dienstensector (KWD-sector) om voor 2022 de 2 miljoen ton restafval die vrijkomt - en die vergelijkbaar is met huishoudelijk afval - te halveren naar 1 miljoen ton. Het doel is meer te recyclen, minder grondstoffen te gebruiken en zo een stap te zetten naar een circulaire economie. Het programma is onderdeel van het Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'.

De KWD-sector bestaat uit ruim 1 miljoen bedrijven in overheid, onderwijs, vrije tijd, vervoer, winkels, horeca, handel, zorg en zakelijke dienstverlening. Deze sector produceert 5,3 miljoen ton afval per jaar. Daarvan wordt nu nog maar de helft gerecycled, dus er valt nog veel te winnen.

In 2015-2016 zijn diverse proefprojecten met koplopers gestart en de belangrijkste knelpunten in de KWD-sector onderzocht. Die knelpunten wil VANG Buitenshuis de komende jaren aanpakken en oplossen, samen met de koplopers en andere stakeholders, zoals producenten, leveranciers, afvalinzamelaars en recyclebedrijven. Hierbij worden ook de kennis en ervaringen met scholen meegenomen en gedeeld.

Meer informatie: <http://www.meerenbeterrecyclen.nl/projecten/alle-projecten/project-3/>

4 MOGELIJKE ORGANISATIEMODELLEN OP SCHOOL

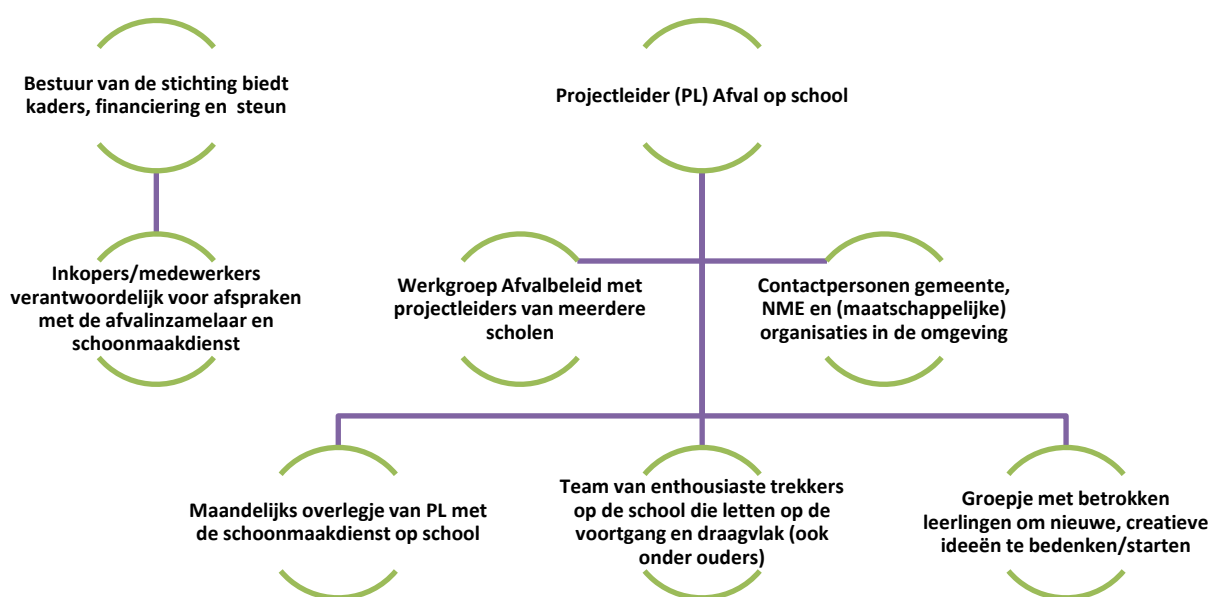
4.1 Belangrijke aspecten en afwegingen voor een effectieve organisatievorm

De hiervoor besproken opschalingsmogelijkheden hebben een impact op de bedrijfsvoering van een individuele school en mogen daarom niet los worden gezien van de organisatie van een school. Vooruitlopend op de manier waarop een school met gescheiden afvalinzameling aan de slag kan gaan, is het van belang om stil te staan bij mogelijke personele consequenties, aansturing, verantwoordelijkheden en afstemmingsvraagstukken. Tegelijkertijd biedt gescheiden afvalinzameling de kans om de gehele school te betrekken bij verduurzaming van de bedrijfsvoering. Om die reden is met diverse scholen gesproken over de verschillende aspecten en afwegingen die gemaakt moeten worden in dit kader. Wij hebben deze samengevat in de onderstaande acht punten:

- 1) Structureel hoge werkdruk en regelmatig problemen met personele capaciteit: “nu 2 à 3 langdurig zieken, nu op het randje met invallers tot en met september”. Onderschat niet de hoge werkdruk en de mogelijke extra tijdsinzet (van bijvoorbeeld de conciërge) die nodig is.
- 2) Betrokkenheid van leerlingen en docenten (inclusief bewustwording): een kans om leerlingen en hun ideeën actief betrekken, in de vorm van een werkgroep en/of integratie in het vakkenpakket.
- 3) Enthousiasme van een doorpakkend kernteam dat bestaat uit de conciërge, de directeur en een docent.
- 4) Organisatieniveau van school en stichting: veel stichtingen hebben inmiddels een gezamenlijk inkoop beleid. Contact met de inkoopbureaus voor scholen is cruciaal om van elkaars ervaringen te leren.
- 5) De school als onderdeel van de keten: de school is gebaat bij korte lijntjes met haar inzamelaar, maar kan ook zeker een en ander vragen van haar toeleveranciers zoals de catering (afvalpreventie).
- 6) Duurzaamheid als prioriteit: het is pas een succes als facilitair medewerkers afvalscheiding hoog op hun prioriteitenlijstje hebben staan en er wordt afgestemd met andere diensten, zoals schoonmaak.
- 7) Impact van de interne logistiek op de organisatie: er zijn veel keuzes te maken (wel of niet in de klas, combibak in de aula, hoeveel bakken?) die samenhangen met de taakverdeling die wordt gemaakt.
- 8) Samenwerking met Natuur en Milieu Educatiecentra (NME's): naast hun rol in (afval)educatie en voorlichting staan veel NME's ook klaar om te helpen en het werk op school te verlichten.

4.2 Varianten

Gelet op de aspecten en afwegingen uit de vorige paragraaf, is duidelijk dat iedere school met haar eigen organisatie een eigen organisatiemodel vraagt. Als startpunt om te komen tot diverse varianten die zouden kunnen passen bij een school, is gekozen voor onderstaand figuur. Deze op voorhand bedachte variant was bedoeld om discussie op gang te brengen over welk organisatiemodel het beste bij de betreffende school zou passen. De acht punten zijn er al enigszins in verwerkt.



Figuur 6: de eerste variant op basis van eerder onderzoek.

Aanpassingen en uitbreidingen op bovenstaande variant

Tijdens twee onlangs georganiseerde werksessies zijn de volgende reacties gegeven op het voorgestelde organisatiemodel:

- Herkenbaar
- Ideaalplaatje
- Blijf wel rekening houden met verschillende leeftijden/doelgroepen
- Heb aandacht voor financiën
- De rol van ouders/gezinsleven ontbreekt nog

De interne logistiek van afvalscheiding op school was en blijft ook een belangrijk aandachtspunt. In de praktijk wordt met veel verschillende bakken en inzamelsystemen geëxperimenteerd. Het positieve hiervan is dat er veel flexibiliteit bestaat om het zodanig in te richten, dat het aansluit bij een specifieke school en dat leerlingen betrokken worden bij bijvoorbeeld het ontwerp van bakken. Een keerzijde van de vele bakken op school is de extra tijdsinzet die het vraagt om de bakken te legen én het vrijmaken van voldoende (fysieke) ruimte voor het plaatsen van de diverse bakken.

4.3 Monitoring en evaluatie

Uit de gesprekken met scholen is duidelijk geworden dat het van groot belang is om de eigen situatie goed te kennen, voordat wordt begonnen met het bedenken van de oplossing. Veel scholen hebben echter nog nauwelijks inzicht in de hoeveelheden afval die vrijkomen op school. Het bepalen van het totale tonnage per week is hierbij het meest belangrijk. Vervolgens kan door het laten uitvoeren van sorteeranalyses inzicht verkregen worden in de mogelijkheden. Sorteeranalyses zijn eenvoudig en zouden als educatief experiment door de leerlingen zelf uitgevoerd kunnen worden. Deze gegevens bieden een nauwkeuriger inzicht om de mogelijkheden voor het vernieuwen of openbreken van een contract met de inzamelaar te realiseren. Denk hierbij aan de inzamelfrequentie of het aantal of type bakken dat wordt gebruikt. Vervolgens is het zaak om te kunnen monitoren.

Ook kunnen scholen zelf meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de gescheiden stromen. Het is juist van belang voor de bewustwording om dit samen met de leerlingen te doen, in plaats van deze verantwoordelijkheid bij de conciërges of de schoonmaakdienst te leggen. Tot slot is het van belang om als school een feedbackproces op te zetten, zodat er echt geleerd kan worden van de ervaringen en de voortgang die de school meemaakt. Op deze manier kun je voorkomen dat goedbedoelde projecten na een succesvolle start niet de gewenste impact hebben. Dit vraagt om continue agendering van het onderwerp, daar tijd en aandacht voor vrijmaken en ook het “durven” om gemonitord (en daarmee mogelijk vergeleken) te worden.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Na het uitvoeren van dit onderzoek is nog duidelijker geworden dat we op een bijzonder punt zijn aangekomen. Er is een momentum. In de afgelopen jaren is in toenemende mate aandacht gekomen voor het belang van afvalvrije scholen. De urgentie is toegenomen door grotere (beleids)ontwikkelingen zoals de ambitie om als Nederland in 2050 een circulaire economie te hebben. Scholen voelen een verantwoordelijkheid om duurzaamheid concreet en tastbaar te maken. Voor het voorkomen van afval zijn veel maatregelen denkbaar die een school zelf kan uitvoeren. Het komen tot gescheiden afvalinzameling is complexer, mede omdat deze verduurzaming (nog) niet kostenneutraal kan worden ingevoerd op de meeste scholen. Scholen zijn niet altijd voorbereid en ingericht om deze uitdaging volledig zelf op te pakken. Zij hebben hierin begeleiding en ondersteuning nodig. Hiervoor kijken zij vaak naar hun gemeente, die formeel geen rol mag spelen in de inzameling omdat het bij afval van de scholen formeel om bedrijfsafval gaat.

Hoewel er lokale uitzonderingen en gedoogconstructies bestaan, ontstaat er nu echt behoefte aan een meer structurele oplossing waar scholen zich aan kunnen binden. Verschillende scholen en hun samenwerkingspartners zoeken naar manieren om de gescheiden inzameling in de praktijk goed te kunnen regelen. Voorbeelden van die oplossingsrichtingen zijn:

- 1) Vanuit de markt, vraagzijde: bundeling van inkoopvolume en –kennis bij scholen.
- 2) Vanuit de markt, aanbodzijde: aantrekkelijk maatwerk leveren.
- 3) Vanuit de overheid, decentraal: mee in de huishoudelijke route.

De oplossingsrichting die een groot deel van de ambitieuze scholen op dit moment kiezen, is samenwerking met de gemeente onder niet-marktconforme voorwaarden en zich hiermee deels onttrekken van de markt. Dit kan het effect hebben dat er meer scholen laagdrempelig zonder meerkosten kunnen starten met gescheiden inzameling. Deze scholen zijn dan onderdeel van een transitie, die er mogelijk toe kan leiden dat in de toekomst de gescheiden inzameling van afval op scholen rendabel wordt voor commerciële inzamelaars. Naast de vermindering van logistieke kosten vraagt dit ook om de omstandigheden dat de marktprijs voor PMD/plastic opweegt tegen de inzameling- en verwerkingskosten van deze stroom. De verwachting is dat dit voorlopig nog niet gaat lukken. De gemeenten zouden er te zijner tijd voor kunnen de inzamelroutes van scholen weer te 'privatiseren' door het inmiddels veel grotere volume over te dragen aan een of meerdere commerciële inzamelaars. Scholen krijgen op deze manier de ruimte om zich te bewijzen in de komende jaren. Voordat zulke keuzes gemaakt worden, is een consultatie van commerciële inzamelaars noodzakelijk waarin zij kenbaar kunnen maken hoe zij onderdeel zijn van de oplossing. Zij zijn tot nu toe wel gehoord, maar onder scholen is terughoudendheid om in gezamenlijkheid van gedachte wisselen over strategische keuzes voorbij een enkele aanbesteding of pilot. Enkele commerciële inzamelaars zijn bijvoorbeeld zelf al investeringen aan het doen in hun verwerkingscapaciteit en onderzoeken nieuwe inzamelroutes voor met name plastic/PMD. Zij benadrukken twee zaken, namelijk: 1) Bij aanbestedingen van de afvalinzameling vragen naar gescheiden inzameling of duurzaamheid laten meewegen naast prijs en 2) De discipline van inzameling op de school zelf (interne logistiek en zuivere scheiding bij de bron), mede door bewustwording, voorlichting en educatie van leerlingen en leerkrachten. Enkele schoolbesturen laten in de praktijk zien dat zij in staat zijn om deze verbeteringslag te maken, zowel in hun aanbestedingsproces als een goede uitvoering op de scholen. Dit laatste vraagt wel om een goede praktische afspraken over taken en verantwoordelijkheden, enthousiasme van de directeur, docent en conciërge en betrokkenheid van medewerkers en leerlingen (scholieren, studenten) op een school. Hoewel het vaak maatwerk betreft, dienen zij wel te worden gesteund met middelen en gefaciliteerd in contact met derden (inzamelaar, schoonmaak, etc.) om tot een succesvolle afvalvrije school te komen.

COLOFON

Opdrachtgever	: Rijkswaterstaat WVL
Project	: Opschalingsmogelijkheden Afvalvrije scholen
Dossier	: BE4546 – 105 – 100
Omvang rapport	: 24 pagina's
Auteur	: Jantine Zwinkels
Bijdrage	: Rozemarijn Doornewaard, Loes Holtmaat, Erik van Dijk en Rolph Hultermans
Interne controle	: Erik van Dijk
Projectleider	: Jantine Zwinkels
Projectmanager	: Jan de Wit
Datum	: Maart 2017
Naam/Paraaf	: Jan de Wit 

HaskoningDHV Nederland B.V.

Planning & Strategy

Laan 1914 nr. 35

3818 EX Amersfoort

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (088) 348 20 00

F (088) 348 28 01

E info@rhdhv.com

W www.royalhaskoningdhv.com

BIJLAGE 1: Organisatiestructuren van scholen in Nederland

We hebben een bureauonderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop scholen zijn georganiseerd in Nederland. Hierin richten we ons op primair onderwijs, voortgezet onderwijs en MBO's. In deze stap ligt de focus met name op opschaling vanuit de organisatiestructuur van de scholen zelf, zowel via de verschillende onderdelen van de organisatie (denk aan schoonmaak, facilitaire dienst, inkoopafdelingen en besluitvorming door directies) als ook hoe het systeem er in Nederland op hoofdlijnen uit ziet (scholenfederaties, gemeenschappen, stichtingen, etc.).

Primair en voortgezet onderwijs: schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

In het primair en voortgezet onderwijs zijn er verschillende vormen van samenwerking tussen scholen. Deze samenwerking is meestal regionaal ingericht, maar verschillen van aard, schaal en verantwoordelijkheden.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs:

- Gericht op het bieden van passende onderwijsplekken en speciaal onderwijs.
- (Redelijk) groot aantal scholen per samenwerkingsverband.
- Regionaal ingericht, met 2 landelijke samenwerkingsverbanden.

Om elk kind een passende onderwijsplek te bieden, werken reguliere en speciale scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband maakt afspraken met de scholen over welke begeleiding de reguliere scholen bieden, welke kinderen een plek krijgen in het speciaal onderwijs en over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen.

<http://www.samenwerkingsverbandenvo.nl/samenwerkingsverband>

Er zijn in totaal 77 samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs en 75 samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs. Er zijn 2 landelijke samenwerkingsverbanden: voor reformatorisch primair onderwijs en voortgezet onderwijs. De regio-indeling van de samenwerkingsverbanden is wettelijk vastgelegd en onder andere gebaseerd op voorkeuren van schoolbesturen, leerlingaantallen en leerlingenstromen. Deze samenwerkingsverbanden omvatten vaak een (redelijk) groot aantal scholen.

Scholen stichtingen

- Gebaseerd op levensbeschouwing, onderwijsrichting of anderszins.
- Kleinschaliger van aard dan samenwerkingsverbanden.
- Lokaal ingericht.

Er zijn ook tal van stichtingen opgezet waarin verschillende scholen deelnemen. Deze stichtingen zijn vaak kleiner van aard dan de bovengenoemde samenwerkingsverbanden, er zijn minder scholen aan verbonden. Ze zijn vaak ingericht op basis van levensbeschouwing of schoolachtergrond gecombineerd met lokale functies.

In 2005 bleek al dat het aantal stichtingen aan het groeien was: de stichting wordt populairder als bestuursvorm in het openbaar onderwijs. Dit gaat met name ten koste van het integraal bestuur, waarbij de gemeente de openbare scholen bestuurt. Het is duidelijk dat steeds meer gemeenten het bestuur van de openbare scholen overdragen aan een zelfstandige stichting. <https://www.vosabb.nl/steeds-meer-stichtingen-openbaar-onderwijs/>

Voorbeelden zijn:

- Katholiek Onderwijs Enschede (KOE): Een prachtige en kansrijke toekomst voor alle leerlingen, dát is het doel van KOE. Een aanpak die is gericht op kinderen die kunnen omgaan met veranderingen en innovaties. Kinderen die denken in mogelijkheden en zoeken naar verbindingen met elkaar en met andere mensen en culturen. Daarvoor leggen wij, de KOE-scholen, graag het fundament - samen met leerlingen, ouders en leerkrachten.
- Stichting Robijn (Regionaal Openbaar Basisonderwijs IJsselstein Nieuwegein): Robijn stelt zich tot taak optimale ontplooiingsmogelijkheden aan alle leerlingen te bieden om maximaal de aanwezige talenten te ontwikkelen binnen een passende leerroute met respect voor sociale, culturele en religieuze aspecten in de omgeving.
Wij stellen elke leerling in staat zijn of haar "persoonlijk record" te behalen met als doel te kunnen stralen en floreren in het verdere leven. Het is belangrijk dat leerlingen vertrouwen op eigen talenten en mogen uitblinken – zowel op cognitief, creatief, sportief, emotioneel als sociaal gebied – in een veilige omgeving om goed toegerust te zijn voor de duurzame maatschappij van nu en morgen.
- Stichting Voortgezet Onderwijs Lelystad: Onder de Stichting voor Voortgezet Onderwijs Lelystad, kortweg de SVOL, vallen op dit moment drie brede scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs: ISG Arcus, Scholengemeenschap De Rietlanden en de Scholengemeenschap Lelystad (SGL). Ruim 3700 leerlingen volgen onderwijs bij ons en we hebben in totaal 410 medewerkers. De belangrijkste missie van de SVOL is het bieden van vooruitstrevend, modern en uitdagend onderwijs voor leerlingen in Lelystad en omgeving en hen opleiden tot het behalen van een diploma op een zo hoog mogelijk niveau.

Schoolbesturen

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs van hun scholen. Sommige schoolbesturen zijn slechts verantwoordelijk over één school en andere zitten in een koepelorganisatie, dit kunnen ook de bovengenoemde stichtingen zijn, of ze komen samen de bovengenoemde samenwerkingsverbanden. Zie hieronder twee voorbeelden van hoe schoolbesturen samen georganiseerd zijn.

- Ongeveer 20 schoolbesturen vormen samen het bestuur van het primair onderwijs (basisonderwijs) en ook ongeveer 20 schoolbesturen vormen samen het bestuur van het voortgezet (middelbaar) onderwijs in Den Haag. Het gezamenlijke schoolbestuur is verantwoordelijk voor het inhoudelijke beleid van scholen. Daaronder vallen onder andere de manier waarop scholen zich ontwikkelen, kwaliteitszorg, professionaliteit van het personeel en de prestaties van de leerlingen. Het schoolbestuur is ook verantwoordelijk voor de bestrijding van de achterstanden in het onderwijs. Hierover wordt verantwoording afgelegd aan het Rijk.
- Alle 38 schoolbesturen met één of meer scholen in Rotterdam zijn direct of indirect bij FOKOR aangesloten. Een deel van de schoolbesturen is via een koepelorganisatie aangesloten. Een ander deel is individueel lid van FOKOR.

Middelbaar beroepsonderwijs

Het MBO bereidt leerlingen voor op de beroepspraktijk of op een vervolgopleiding in het hoger beroepsonderwijs. MBO-opleidingen worden aangeboden door regionale opleidingscentra (ROC's), vakscholen en agrarische opleidingscentra (AOC's) en zijn in twee varianten te volgen: de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL) en de Beroepsopleidende Leerweg (BOL). Een opleiding met de beroepsbegeleidende leerweg bestaat uit meer praktijkonderwijs en de beroepsopleidende leerweg is meer theoretisch van aard.

Middelbaar beroepsonderwijs: schoolbesturen en instellingen

Het MBO bereidt leerlingen voor op de beroepspraktijk of op een vervolgopleiding in het hoger beroepsonderwijs. MBO-opleidingen worden aangeboden door regionale opleidingscentra (ROC's), vakscholen en agrarische opleidingscentra (AOC's) en zijn in twee varianten te volgen: de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL) en de Beroepsopleidende Leerweg (BOL). Een opleiding met de beroepsbegeleidende leerweg bestaat uit meer praktijkonderwijs en de beroepsopleidende leerweg is meer theoretisch van aard.

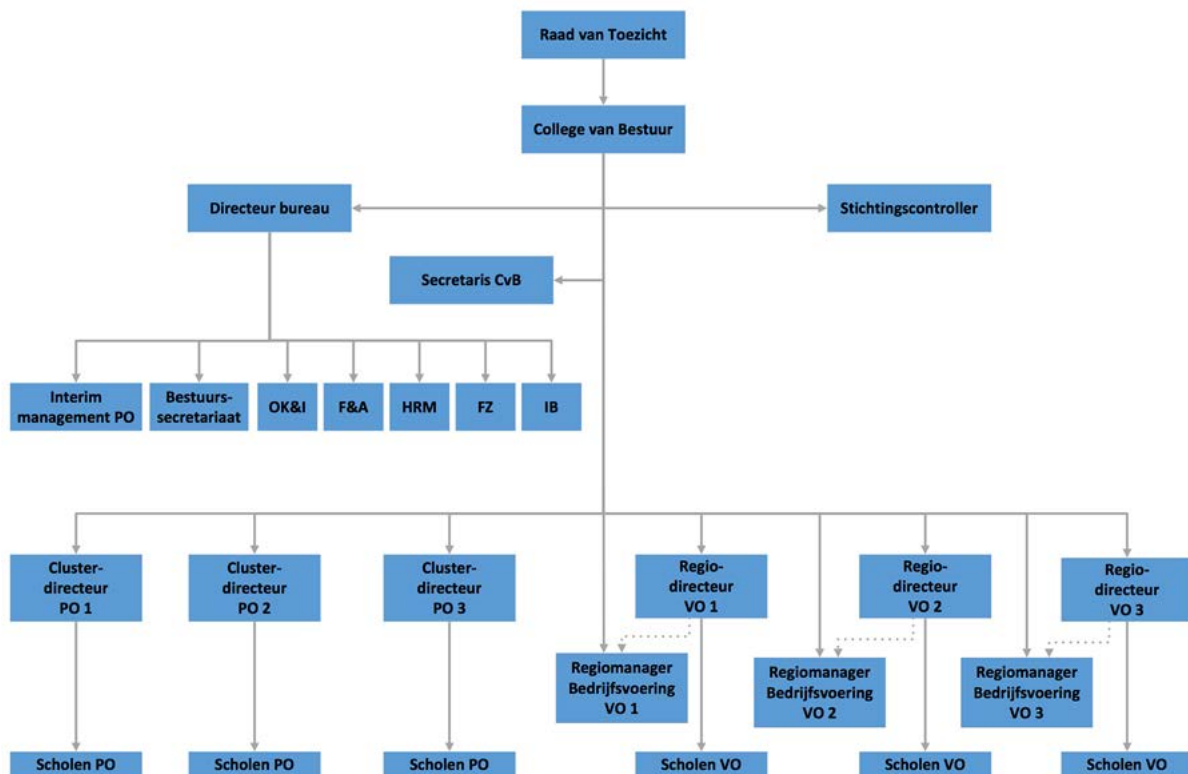
Binnen het MBO zijn vier verschillende niveaus te behalen:

- Niveau 1: Dit is een entreeopleiding voor leerlingen zonder diploma om door te stromen naar niveau 2 of naar de arbeidsmarkt.
- Niveau 2: Basisberoepsopleiding, deze opleiding duurt één tot twee jaar en is bedoeld voor uitvoerend praktisch werk.
- Niveau 3: Vakopleiding, deze opleiding is bedoeld om leerlingen op te leiden tot beroepsbeoefenaar en stelt leerlingen in staat om zelfstandig werk uit te voeren.
- Niveau 4: Binnen niveau 4 zijn er twee verschillende opleidingen te volgen: een middenkader opleiding en een daaropvolgende specialistenopleiding. Een niveau 4 diploma geeft toegang tot het HBO.

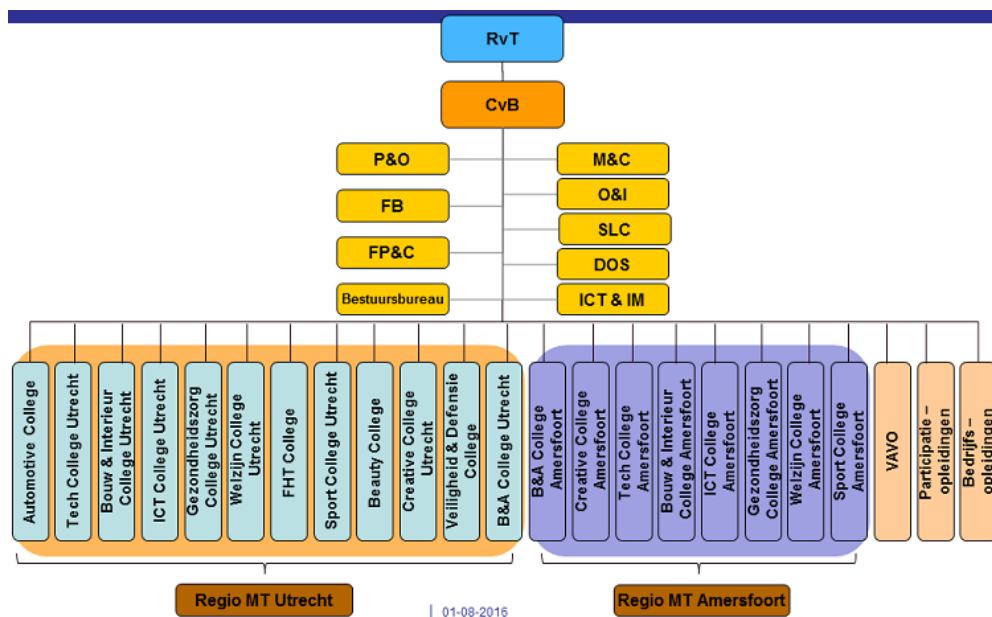
De Wet Educatie en Beroepsonderwijs schrijft voor dat elke mbo-school een College van Bestuur en een raad van toezicht dient te hebben. Ook stimuleert deze Wet dat het college van bestuur het bevoegd gezag is van een MBO-school. De raad van toezicht dient toezicht te houden op het beleid van het College van Bestuur en dit college te adviseren. Bovendien schrijft de wet voor dat de branchecode goed bestuur wettelijk van toepassing is op alle MBO-scholen.

Wat betreft samenwerkingsverbanden: Alle 66 MBO-scholen in Nederland zijn aangesloten bij de MBO Raad. Dit is de brancheorganisatie van de MBO-onderwijsinstellingen. De MBO Raad organiseert activiteiten en behartigt de belangen van haar leden. Het MBO kan wellicht een interessante partij zijn binnen dit project gezien de grootte van de scholen. Het gemiddelde aantal leerlingen op een mbo-school is bijna 7400 (www.mboraad.nl). In vergelijking met een gemiddeld aantal leerlingen op een school in het voortgezet onderwijs van ongeveer 1.500 (www.onderwijsincijfers.nl)

Net zoals scholen voor het voortgezet onderwijs zijn MBO-scholen soms verenigd in scholengemeenschappen. Een voorbeeld hiervan is de Landstede groep. Bij deze groep zijn drie verschillende soorten scholen aangesloten: Landstede MBO, Menso Alting Zwolle en Centre for Sports & Education. Zo voorziet de groep in 200 opleidingen aan ongeveer 11.000 leerlingen in Gelderland, Overijssel en Flevoland.



Figuur 7: voorbeeld van een organisatiestructuur (stichting voor PO en VO).



Figuur 8: voorbeeld van een organisatiestructuur (MBO).

BIJLAGE 2: Wet Markt & Overheid en de lokale ontheffing

Een belangrijk gegeven bij afvalscheiding is het juridische onderscheid tussen afvalstoffen afkomstig van huishoudens en bedrijfsafvalstoffen, wat is vastgelegd in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (zie voor huishoudelijk afval artikel 10.3 t/m 10.14 en voor bedrijfsafvalstoffen artikel 10.36 t/m 10.55). Gemeenten kunnen, tegen betaling van reinigingsrecht, bedrijfsafvalstromen inzamelen wanneer deze wat betreft omvang en samenstelling gelijk zijn aan huishoudelijk afval. Dit is, wat betreft omvang, bij scholen niet het geval. Leerlingen nemen echter het afval grotendeels mee van huis. In die zin lijkt het afval op scholen veel op de eigenschappen van huishoudelijk afval, terwijl het formeel om bedrijfsafval gaat. In het Activiteitenbesluit vallen scholen onder type A inrichtingen. Dit betekent dat een dergelijke inrichting (een school) afwijkt van een huishouden en het afval waarvan de inrichting zich ontdoet bedrijfsafval is. Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inzameling van huishoudelijk afval. Gelet op oneerlijke concurrentie en marktverstoring is bepaald dat gemeenten geen rol mogen spelen in de inzameling van bedrijfsafval. Niet overheidsorganisaties hebben de plicht om hun afval te laten ophalen door een private inzamelaar. Dit is bepaald in de Wet Markt & Overheid (WM&O), die als doel heeft "het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen enerzijds overheden die als aanbieder van goederen of diensten aan derden optreden en anderzijds particuliere ondernemingen". Het volgende artikel uit de Wet markt & overheid is van toepassing:

Artikel 25j

1. Een bestuursorgaan bevoordeelt niet een overheidsbedrijf, waarbij hij in de zin van artikel 25g, eerste lid, is betrokken, boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt en kent evenmin een dergelijk overheidsbedrijf anderszins voordelen toe die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.
2. Als bevoordeling als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval ook aangemerkt:
 - a. Het toestaan van het gebruik door het overheidsbedrijf van de naam en het beeldmerk van de publiekrechtelijke rechtspersoon van het bestuursorgaan op een wijze waardoor verwarring bij het publiek is te duchten over de herkomst van goederen en diensten.
 - b. Het leveren van goederen aan, het verrichten van diensten voor en het ter beschikking stellen van middelen aan het overheidsbedrijf tegen een vergoeding die lager is dan de integrale kosten.

Bij huishoudelijk afval is de gemeente juist wel aan zet. Aangezien het onderscheid tussen bedrijfsafval en huishoudelijk afval in de praktijk soms zo dun is én gemeenten markimperfecties en kansen zien om wél een rol te spelen in het inzamelen van bedrijfsafval (bij maatschappelijke organisaties zoals scholen), ontstaat een nieuwe werkelijkheid waarin naar oplossingen wordt gezocht waar gemeenten deel van uitmaken. Dit betekent dat er een uitzonderingsregel is voor gemeente om de inzameling van bedrijfsafval uit te voeren wanneer dit bedrijfsafval wat betreft omvang en samenstelling gelijk is aan dat van huishoudens. Gemeenten hebben de mogelijkheid bepaalde economische activiteiten aan te wijzen als dienst van algemeen belang en deze hiermee uit te zonderen van de werking van de Wet Markt en Overheid, waardoor de gemeentelijke inzamelaar toestemming kan krijgen om de brongescheiden (bedrijfs)afvalstoffen bij scholen in te zamelen. De gemeenteraad dient dan in te stemmen met een lokale ontheffingen (op grond van 'een activiteit van maatschappelijk belang') en kan hier zelf voorwaarden aan stellen. Een daarvan is dat de school verplicht blijft om haar restafval te laten inzamelen door een eigen commerciële inzamelaar.

Zie meer informatie over de Wet Markt en Overheid:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/inhoud/markt-en-overheid>