

RAADSVOORSTEL

D20.004252

D20.004252
ZK20001136

DATUM 1 februari 2021
AGENDAPUNT 1.4.01.
ONDERWERP Recycleplan huishoudelijk afval
PORTEFEUILLEHOUDER A.R. van Dolder
PROGRAMMA Programma III: Wonen & Ondernemen
BELEIDSVELD Openbare ruimte
ZAAKNUMMER ZK20001136

AANLEIDING In april 2019 vond een themabijeenkomst plaats over het recycleplan huishoudelijk afval (toen nog genaamd: Gemeentelijk Grondstoffenplan). Uw raad heeft tijdens deze bijeenkomst duidelijk het accent gelegd op kosten (verlaging) en milieu (nog betere afvalscheiding).

In december 2019 heeft de gemeente zowel een individuele- als collectieve dienstverleningsovereenkomst (DVO) met HVC afgesloten. De individuele DVO maakt het mogelijk om op gemeentelijk niveau afvalbeleid te maken. Het is tijd voor de volgende stap; het opstellen van nieuw uitvoeringsbeleid in de vorm van het recycleplan huishoudelijk afval.

In juni 2020 is een raadsinformatiebijeenkomst geweest over het recycleplan. In deze bijeenkomst is nader ingegaan op landelijke ontwikkelingen, trends en ervaringen én is achtergrondinformatie gegeven over een recycletarief. Meer achtergrondinformatie over een recycletarief vindt u in bijlage 3. Naast het recycletarief wenst uw raad ook een uitwerking van bron- en nascheiding. In dit voorstel wordt hier nader op ingegaan (zie alternatieven). Naar aanleiding van de informatiebijeenkomst zijn door de gemeenteraad diverse schriftelijke vragen gesteld. In bijlage 4 worden deze vragen beantwoord.

KADER *Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG)*

Deze richtlijn geeft het Europees raamwerk voor het beheer van afvalstoffen en besteed aandacht aan duurzaam afvalbeheer, preventie en hergebruik. De richtlijnen vanuit Europa worden overgenomen in het Nederlandse afvalbeleid.

Wet Milieubeheer

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval. De gemeenten zijn verplicht het huishoudelijk afval bij of nabij elk perceel (woonadres) in te zamelen.

Verbrandingsbelasting

De Rijksoverheid stuurt op een duurzame afvalverwerking, door een belasting op het verbranden van (rest-)afval. Deze verbrandingsbelasting is bijvoorbeeld in 2019 verhoogd van € 13,21 naar € 31,39 per ton (!) en bedroeg voor 2020 € 32,63 per ton. Dit leidt tot

RAADSVOORSTEL (VERVOLG)

hogere afvalstoffenheffingen, met name in gemeenten waar sprake is van matige scheiding en dus veel restafval.

Landelijk Afvalbeheerplan

Het derde Landelijk Afvalbeheerplan (LAP 3) is het belangrijkste kader voor het afvalbeheer in Nederland. Het LAP 3 geeft een beleidskader, waarin wordt ingezet op een afval hiërarchie tegen maatschappelijk verantwoorde kosten, omgang met gevaarlijke stoffen, plannen per sector en doelstellingen voor het Rijksbrede programma circulaire economie.

Programma circulaire economie

Dit programma richt zich op het versneld veranderen (in 2050) van de Nederlandse economie in de richting van een circulaire economie. In een circulaire economie bestaat geen afval meer: producten worden efficiënter ontworpen en materialen zoveel mogelijk hergebruikt.

Programma Van Afval Naar Grondstof (VANG)

Voor een goed grondstoffen- en afvalbeheer is het VANG-programma opgestart. Doelen zijn onder andere meer hergebruik van grondstoffen, door betere scheiding en inzameling met een richtlijn van 100 kilogram restafval per inwoner per jaar en 75% afvalscheiding in 2020. Voor 2025 geldt een doorkijk naar maximaal 30 kilogram.

Afvalstoffenverordening 2020 van de gemeente Koggenland

In de Afvalstoffenverordening gemeente Koggenland 2020 zijn nadere regels en bepalingen opgenomen omtrent de inzameling van afvalstoffen.

WIJ STELLEN VOOR

1. De koers voor het recycleplan 2022-2025 te bepalen en als doelen te hanteren:
 - a. Daling hoeveelheid restafval naar onder de 100 kilo per inwoner per jaar;
 - b. Het beheersen van de afvalbeheerskosten;
 - c. Minimaal gelijkblijvende hoge service voor de inwoners.
2. Het scenario recycletarief op basis van volume/frequentie verder uit te werken in het recycleplan inclusief de navolgende optimalisatiemaatregelen¹
 - a. Verbeteren gescheiden inzameling compacte bouw;
 - b. Structurele inzet afvalcoaching;
 - c. Verbeteren inzamelprestaties GFTe;
 - d. Grof afval ophalen tegen betalen;
 - e. Optimaliseren papierinzameling;
 - f. Optimaliseren textielinzameling;
 - g. Serviceverhoging afvalbrengstations;
 - h. Inzamelsysteem voor kleine stromen ("recyclekraam").
3. De inwoners via een enquête te betrekken bij de uitwerking van het recycleplan en het resultaat als advies mee te wegen in de besluitvorming.

RAADSVORSTEL (VERVOLG)

BEOOGD RESULTAAT Een vastgestelde koers voor het nieuwe recycleplan, met accent op kostenbeheersing en verhogen van de milieuprestatie. Daarbij wordt richting gegeven voor verdere uitwerking van het recycleplan, te weten:

- Uitwerken van een systeem waarbij inwoners worden beloond om hun afval beter te scheiden;
- Helderheid over de procesaanpak van de inwonersenquête.

ONDERBOUWING *1.1. Het recycleplan sluit goed aan op de wensen van de gemeenteraad.*
Op de thema avond heeft uw raad het accent gelegd op reductie van de kosten en (nog) betere afvalscheiding. Een inzamelsysteem met prijsprikkel (recycletarief) sluit hier goed op aan. In gemeenten met een dergelijk systeem wordt beter afval gescheiden en zijn de afvalbeheerkosten gemiddeld lager.

1.2. Het recycleplan sluit goed aan op de circulaire ambitie van Koggenland.
Het recycleplan zet in op zo min mogelijk restafval (naar onder de 100 kg per inwoner per jaar) en zoveel mogelijk hergebruik van grondstoffen. Dit sluit goed aan op de ambitie van het Programma Duurzaamheid. Hierin is circulair één van de thema's waarbij het verminderen van de hoeveelheid afval van de inwoners een doel is.

2.1. Een recycletarief inclusief optimalisatiemaatregelen zorgt voor kostenbeheersing.
Invoering van een financiële prikkel zoals het recycletarief zorgt voor beheersing van de kosten omdat er flink minder restafval wordt geproduceerd. De verwerking van restafval is de afgelopen jaren namelijk steeds duurder geworden. Niet alleen de afvalverwerkingstarieven zijn gestegen, maar ook de afvalstoffenbelasting². Met een reductie van het restafval kan dus beter op de beheerskosten worden gestuurd. De optimalisatiemaatregelen zijn in bijlage 9 nader omschreven waarbij onderscheidt is gemaakt in noodzakelijke -, wenselijke – en optionele optimalisatiemaatregelen.

2.2. Inwoners krijgen direct invloed op de hoogte van hun afvalstoffenheffing.
Met het huidige systeem (vlaktarief) wordt de inwoner niet direct beloond voor goed scheiden. Met het invoeren van een recycletarief worden inwoners wél direct beloond. Naast een vast tarief is er een variabel tarief dat afhankelijk is van de hoeveelheid aangeboden restafval. Inwoners die hun afval goed scheiden betalen een lagere (variabele) heffing dan inwoners die minder goed scheiden.

2.3. Met een recycletarief inclusief optimalisatiemaatregelen wordt de VANG- doelstelling bereikt.

In 2019 werd in Koggenland 149 kilo restafval (fijn en grof³) per inwoner ingezameld. In vergelijking met andere 'HVC-gemeenten' een prima score maar wel ruim boven de landelijke VANG-doelstelling van 100 kilo restafval per inwoner per jaar in 2020. Uit ervaringen bij anderen gemeenten blijkt dat met een recycletarief de VANG-doelstelling ruimschoots wordt gehaald. Bijna alle gemeenten die nu onder de 100 kilogram restafval per inwoner zitten, hanteren een recycletarief (bijlage 3 – blad 2). De scenarioberekening voor Koggenland (bijlage 5 – blad 2) laat zien dat met invoering van een recycletarief naar 87 kg restafval per inwoner per jaar kan worden gegaan; een daling van ruim 40%. Op termijn (na 2025) kan een volgende stap worden genomen; een

RAADSVORSTEL (VERVOLG)

recycletarief gecombineerd met restafval op afstand. Dit is het best presterende inzamelmodel en hiermee kan Koggenland zelfs naar 60 kg per inwoner per jaar!

2.4. Het recycletarief-systeem is een bewezen en in de praktijk beproefd systeem.

Meer dan de helft van de gemeenten, veelal in het oosten en zuiden van het land, maken gebruik van een financiële prikkel in de afvalinzameling (zie ook bijlage 3 – blad 5). Dit aantal groeit nog steeds. Er is dus al veel ervaring opgedaan met het recycletarief. De effecten zijn aantoonbaar; gemeenten met een recycletarief hebben gemiddeld lagere afvalbeheerskosten én betere afvalscheidingsresultaten. Ook is veel praktijkervaring opgedaan met aanvullende maatregelen om neveneffecten als ontwijkgedrag (denk aan dumping) en vervuiling van grondstofstromen (restafval in GFTe of PBD) tegen te gaan.

2.5. Een recycletarief op basis van volume/frequentie is voor Koggenland de beste vorm.

Een vorm op basis van volume/frequentie is een eerlijk systeem waarbij maatwerk wordt geboden. Ten eerste wordt maatwerk geboden omdat inwoners kunnen kiezen voor een normale restafvalcontainer (240 liter) of kleine restafvalcontainer (140 liter). Het variabele tarief is afhankelijk van de grootte van de container én hoe vaak deze geleidigd is. Hieronder zijn de andere vormen van recycletarief weergegeven waarbij tussen haakjes is weergegeven waarom dit niet wordt voorgesteld:

- Frequentie: Er wordt afgerekend op basis van aantal ledigingen. Iedereen heeft een container met gelijk volume (maatwerk is beperkt);
- Gewicht/frequentie: Er wordt afgerekend op basis van gewicht. Iedereen heeft een container met gelijk volume (risico op afvaldumping in andermans container);
- Tariefzak: Ook wel dure zak genoemd. Alleen van toepassing waar afval middels stoepinzameling wordt ingezameld (alleen voor compacte binnensteden);
- Vast opgestelde straatcontainer met toegangspas voor restafval: vaak in combinatie met omgekeerd inzamelen. (voor nu een te grote stap om te zetten; zie bijlage 5 – blad 2).

2.6. Onderzoek wijst uit dat er bij een substantieel deel van de inwoners draagvlak is voor het recycletarief.

HVC heeft in november 2019 door I&O Research een klantenonderzoek laten uitvoeren onder 5.023 inwoners in haar verzorgingsgebied, waaronder 82 inwoners van gemeente Koggenland. Ondanks dit geringe aantal is het onderzoek volgens I&O representatief. Uit het onderzoek komt naar voren dat 2/3^e van onze inwoners neutraal tot (zeer) positief staat tegenover het invoeren van het recycletarief. De factsheet van dit onderzoek is in bijlage 6 opgenomen.

3.1. Een enquête is belangrijk om draagvlak te creëren.

Iedere inwoner gaat de invoering van het recycletarief merken. De wijze waarop men afval scheidt wordt straks bepalend voor de hoogte van de afvalstoffenheffing. Daarnaast zijn aanvullende maatregelen nodig voor bepaalde doelgroepen zoals bijvoorbeeld ouderen, huishoudens met jonge kinderen en mensen met een medisch attest. Het is daarom essentieel om onze inwoners te betrekken in het proces om zo het draagvlak te vergroten.

RAADSVORSTEL (VERVOLG)

Het inwonerspanel 'Koggenland Speekt' (www.koggenlandspreekt.nl) is hiervoor een beproeft en geschikt platform.

3.2. De enquête krijgt een adviserende status.

Omdat er meerdere belangen door de gemeenteraad moeten worden afgewogen krijgt de enquête een adviserende status. Dit past het beste bij dit omvangrijke onderwerp. De effecten kunnen voor verschillende doelgroepen/huishoudens erg verschillend zijn.

KANTTEKENINGEN

2.1. Verhoogd risico op neveneffecten

Doordat inwoners voor het aanbieden van restafval moeten betalen, kunnen zij in de verleiding komen om restafval in de rolcontainer voor plastic, blik en drinkverpakkingen (PBD) of groente-, fruit- en tuinafval (GFTe) te deponeren. Ook is er de eerste maanden na invoering een verhoogd risico op dumpingen in openbaar gebied. Bovenvermelde leidt tot meer afkeur en hogere verwerkings- en ophaalkosten. Er zijn voldoende ervaringen bij andere gemeenten om deze neveneffecten effectief te ondervangen, met bijvoorbeeld gerichte maatregelen en inzet van communicatie en handhaving. In de globale doorrekening van het recycletarief (bijlage 5 – blad 3) is een belangrijk deel van de kosten van dit soort maatregelen al meegenomen. In de verdere uitwerking van het recycletarief wordt rekening gehouden met deze neveneffecten.

2.2. Kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing is geen vanzelfsprekendheid meer.

Een recycletarief leidt tot een lagere hoeveelheid restafval en een lager aanbodpercentage van restafvalcontainers. Een 'gemiddeld' huishouden biedt de rolcontainer voor restafval geen dertien, maar bijvoorbeeld zeven keer per jaar ter lediging aan. Dit leidt tot een besparing op de verwerkings- en inzamelkosten. De mate waarin deze besparingen zich voordoen, kan echter afwijken van de prognose. De hoeveelheid restafval kan bijvoorbeeld minder dalen dan verwacht of het aantal keer dat de rolcontainer voor restafval ter lediging wordt aangeboden, kan verder teruglopen dan waar mee gerekend is. In dat geval vallen de variabele inkomsten tegen en kan het zijn dat de gemeente de vaste kosten niet meer gedekt krijgt. Dit risico is te beheersen door behoudend te ramen én de verhouding vast-variabel zorgvuldig te kiezen. In de verdere uitwerking van het recycleplan wordt hier rekening mee gehouden.

2.3. Er moet rekening worden gehouden met extra uitgaven voor implementatie (eenmalig) en uitvoering (jaarlijks) van de maatregelen.

In bijlage 7 is een overzicht weergegeven waar bij invoering van een recycletarief rekening moet worden gehouden. Dit rekenmodel⁴ is door HVC opgesteld. De eenmalige implementatiekosten en jaarlijkse uitvoeringskosten zijn in dit overzicht niet meegenomen. In het hoofdstuk financiën wordt hier nader op ingegaan.

FINANCIËN *Fase 1: Uitwerking*

Nadat de gemeenteraad met dit voorstel het recycleplan heeft vastgesteld start de uitwerkingsfase. In deze fase worden de kosten en baten meer detail in beeld gebracht. Voorbeelden hiervan zijn maatwerk voor specifieke doelgroepen en de gemeentelijke

RAADSVOORSTEL (VERVOLG)

organisatie (administratie, toezicht en handhaving). Ook worden de kosten voor inwonersenquête en advies/procesbegeleiding inzichtelijk gemaakt.

Voor de uitwerkingsfase is circa € 20.000 benodigd. Deze kosten kunnen worden opgevangen in de reguliere begroting.

Fase 2: Implementatie

Nadat het recycleplan definitief is vastgesteld start de implementatiefase. In deze fase zijn eenmalige kosten nodig voor het inrichten van de administratie en extra toezicht + handhaving. Op basis van een grove raming, worden de kosten hiervoor geschat op € 70.000. In de uitwerkingsfase worden deze kosten nader onderbouwd.

Fase 3: Structureel

In de structurele situatie zijn mogelijk extra kosten te verwachten in de gemeentelijke organisatie. Te denken valt aan hogere administratiekosten en het bieden van maatwerk richting bepaalde doelgroepen. In de uitwerkingsfase worden deze mogelijke structurele effecten nader in beeld gebracht met de daarbij horende kosten.

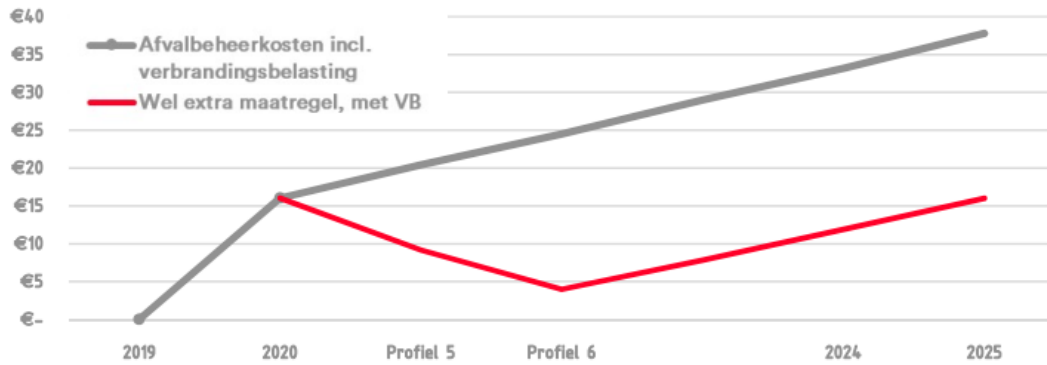
Bij ongewijzigd beleid gaan de afvalbeheerkosten, door stijgende verwerkingskosten, aanzienlijk omhoog. Dit is goed zichtbaar in onderstaande grafiek. Het gezegde 'Stilstand is achteruitgang' is hier absoluut van toepassing.

De grijze lijn in de grafiek laat de te verwachten stijging zien van de afvalbeheerkosten. De verwachting is dat als er geen maatregelen worden genomen de afvalbeheerkosten in 2025 met circa € 20 tot € 25 per woonhuisaansluiting stijgen ten opzichte van 2020.

De rode lijn laat het effect zien als er maatregelen worden genomen. Indien wordt overgegaan naar een recycletarief (profiel 5 in de grafiek)) dalen de afvalbeheerkosten met € 10 tot € 15. Door het recycletarief te combineren met restafval op afstand (omgekeerd inzamelen⁵), zoals weergegeven in profiel 6 dalen de afvalbeheerkosten zelfs met € 20 tot € 25. Nadere informatie is weergegeven in bijlage 5 – blad 3.

In deze doorrekening van HVC is al rekening gehouden met eenmalige projectkosten en benodigde investeringen in inzamelvoorzieningen en systemen. Belangrijk om op te merken is dat de kosten in 2020 fors zijn gestegen ten opzichte van 2019 (door niet beïnvloedbare marktontwikkelingen). Dit is in de grafiek goed zichtbaar.

RAADSVOORSTEL (VERVOLG)



Stap naar:	Per wha	Totaal gemeente
Profiel 5	€10- €15	€100.000 – €125.000
Profiel 6	€20- €25	€175.000 – € 200.000

DUURZAAMHEID Met daling van de hoeveelheid restafval kan worden voldaan aan de VANG-doelstelling. Daarnaast sluit het aan op de circulaire ambitie van het Programma Duurzaamheid.

ALTERNATIEVE MOGELIJKHEDEN *Alternatief 1: Voortzetten van het huidige inzamelsysteem zonder optimalisatiemaatregelen.*

Dit alternatief leidt tot een forse (autonome) stijging van de verwerkingskosten. De VANG-doelstellingen worden niet gehaald en het sluit niet aan op de circulaire ambitie van Koggenland.

Alternatief 2: Voortzetten van het huidige inzamelsysteem met optimalisatiemaatregelen.

Door verbeteringen in de inzamelstructuur (bijvoorbeeld bij de hoogbouw, optimaliseren GFTe, grof afval en oud papierinzameling) en intensivering van voorlichting en handhaving, kunnen de milieu- en kostenprestaties worden verbeterd. Hiermee worden echter niet de resultaten gehaald die met een recycletarief wel bereikt worden: minder dan 100 kg restafval en het beheersen van de afvalbeheerskosten. In bijlage 3 – blad 2 (whitepaper recycletarief) is goed te zien dat Koggenland met alleen optimaliseren ver uit de buurt van deze doelstellingen blijft.

Alternatief 3: Nascheiding in plaats van bronscheiding

De gemeenteraad heeft aangegeven een uitwerking van bron- en nascheiding te willen (en dan met name nascheiding). In 2019 heeft De Afvalspiegel een onderzoek gedaan en notitie opgesteld over bron- en nascheiding voor het CAW-gebied. In bijlage 10 – blad 20 zijn de conclusies van dit onderzoek te lezen.

Het komt er op neer dat met nascheiding slechter gescheiden wordt (dus hogere afvalbeheerkosten en lager milieurendement). Op het gebied van dienstverlening is nascheiding vooral 'aantrekkelijk' in gemeenten waarbij de bijdrage van inwoners aan het

RAADSVOORSTEL (VERVOLG)

milieu als minder belangrijk wordt beschouwd. In Koggenland is daar geen sprake van want Koggenland scoort, op het gebied van afvalscheiding (aan de bron), als beste van alle CAW gemeenten en staat op de 2^e plaats van alle 25 gemeenten waar HVC dienstverlening verzorgt. Het rendement van nascheiding is in Koggenland dan ook laag.

PACT VAN
WESTFRIESLAND

Niet van toepassing.

COMMUNICATIE

Bewoners worden in het 2^e kwartaal 2021 uitgenodigd deel te nemen aan de digitale enquête.

VERVOLG

De uitwerkingsfase start, nadat de gemeenteraad de koers heeft vastgesteld voor het recycleplan. Verder moet worden opgemerkt dat na besluitvorming recycleplan minimaal een half jaar benodigd is voor invoering van het recycletarief.

2 ^e kwartaal 2021	Digitale enquête bewoners
2 ^e kwartaal 2021	Besluitvorming recycleplan
3 ^e + 4 ^e kwartaal 2021	Optimaliseren / inregelen inzamelvoorzieningen en systemen
1 januari 2022	invoering recycletarief

BIJLAGEN

3. Whitepaper recycletarief
4. Vraag & antwoord informatiebijeenkomst 22 juni 2020
5. Recycletarief in Koggenland
6. klantonderzoek Koggenland november 2019
7. Kosten recycletarief + ervaringen elders
8. Optimalisatiemaatregelen
9. Optimalisatiemogelijkheden voor gemeente Koggenland
10. Notitie bron- en nascheiding (de Afvalspiegel)

Datum college: 12 januari 2021

Burgemeester en wethouders van Koggenland.

Voetnoten

¹ Optimalisatie van bijvoorbeeld papier- en textielinzameling, openingstijden ABS, afval coaching en grof afval ophalen tegen betaling.

² Bedrijven in Nederland met een afvalverbrandingsinstallatie (zoals HVC) betalen afvalstoffenbelasting. HVC berekent dit door aan de gemeente Koggenland, die dit vervolgens weer doorrekent in de afvalstoffenheffing van haar inwoners.

³ Fijn restafval is afval wat in de grijze restafvalcontainer hoort. Grof restafval is grofvuil (bijv. bankstellen, matrassen, hout et cetera) wat HVC op afspraak thuis ophaalt of naar het afvalbrengrstation in Obdam gebracht kan worden.

⁴ HVC heeft een rekenmodel ontwikkeld waarin de kosten en baten van de te nemen maatregelen zijn verwerkt. In het rekenmodel zijn de volgende onderdelen opgenomen:

- opbrengsten door betere afvalscheiding;
- investeringen voor invoering nieuwe maatregelen;
- (eventuele) investeringen voor andere of extra registratie;
- (eventuele) investeringen om bewoners makkelijk afval te kunnen laten scheiden;
- eenmalige kosten voor communicatie en projectbegeleiding.

⁵ Bij omgekeerd inzamelen worden de herbruikbare afvalstromen door inwoners met rolcontainers aan huis gescheiden, zoals papier, groente- fruit- en tuinafval (GFTe) en plastic, blik en drinkpakken (PBD). Voor het afval dat overblijft komen ondergrondse afvalcontainers op een centraal punt in de wijk. Daarin kunnen inwoners op ieder moment hun restafval kwijt.