

Voorstel aan college en raad

Nummer:	h160015020
Datum:	
Opsteller:	F.T.M. van Tol / S. Dreuning
Portefeuillehouder:	Wethouder Teeninga
Onderwerp:	Van afval naar grondstof

Het college van B&W besluit:

De raad voor te stellen akkoord te gaan met:

- In te zetten op forse vermindering van huishoudelijk restafval in 2020, conform landelijk afgesproken beleid met de VNG;
- De uitwerking van het drie fasen plan;
- De inwoners te betrekken bij het vraagstuk hoe zij het restafval kunnen verminderen en een plan op te stellen om deze dialoog vorm te geven.

Inleiding en Achtergrond

Landelijke doelstelling voor alle gemeenten

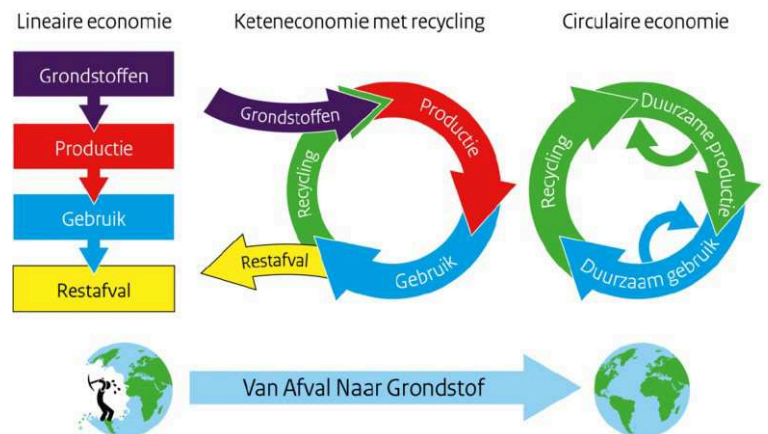
De schaarste in nieuwe grondstoffen en de veranderingen in het klimaat vragen een nieuwe manier van het denken in grondstoffen. In deze nieuwe manier van denken staat de circulaire economie centraal, waarin afgedankte producten en materialen hergebruikt worden als grondstof. Een afvalvrije samenstelling is de toekomst met het credo *afval = grondstof*.

De rijksoverheid heeft een ambitieus uitvoeringsprogramma 'Van Afval Naar Grondstof (VANG)' opgesteld. Het doel is om het ontstaan van afval zoveel mogelijk te voorkomen, geproduceerd 'afval' maximaal scheiden en recycleren, en grondstofketens sluiten.

Doelstelling Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG)

- 2020 100 kilo restafval per inwoner
- 2025 30 kilo restafval per inwoner

Om dit programma kracht bij te zetten heeft de overheid sinds 2015 een Rijksbelasting op het verbranden van restafval. De verwachting is dat de hoogte van deze heffing in de toekomst verhoogd zal worden.



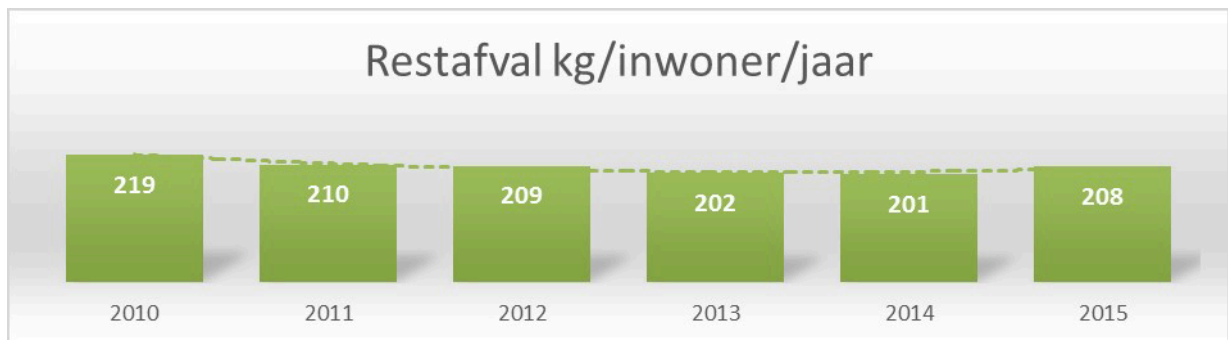
Figuur: VANG doelstelling

De gemeente Harderwijk

Als vertrekpunt is een analyse gemaakt van de huidige situatie in de gemeente Harderwijk. De inzamelstructuur, inzamelmiddelen, inzamelresultaten zijn op een rij gezet in bijlage 1.

De inzamelstructuur kent een grote vrijblijvendheid en de 'sense of urgency' om afval te scheiden ontbreekt (intrinsieke motivatie van inwoner). De huidige inzamelstructuur geeft inwoners een hoge service op het inzamelen van restafval (= vast bedrag afvalstoffenheffing ongeacht aanbod, tweewekelijks aan huis ledigen van grote 240 liter minicontainer).

In Harderwijk wordt momenteel nog 208 kilogram restafval per inwoner per jaar ingezameld. Nadat in de afgelopen jaren de hoeveelheid restafval steeds licht daalde, is deze in 2015 weer gestegen.



Figuur: ontwikkeling restafval gemeente Harderwijk

Onze gemeente is een nascheidingsgemeente. Bij de verwerker worden de fracties plastic verpakkingen, blik en drankkartons er voor een deel uit gesorteerd. De hoeveelheid betrof in 2015 ca 14 kg plastic verpakkingen, en nog ca . 2,5 kilo drankkartons en ca 7 kilo blik. Gecorrigeerd blijft er dan nog ca 185 kilogram restafval over.

Met de huidige inzamelstructuur en een vaste afvalstoffenheffing bieden inwoners gemakshalve veel 'restafval' aan. Ruim 60% van dit restafval zijn waardevolle grondstoffen, die eenvoudig en gratis in de al aanwezige gemeentelijke structuur van gescheiden inzameling kunnen worden aangeboden (= gft, tak- en snoeihout, papier, glas, textiel, kca, elektrische apparaten).

Trendbreuk

Om te voldoen aan de doelstellingen is er een trendbreuk nodig. Doordat veel gemeenten voor dezelfde uitdaging staan is er veel informatie beschikbaar over wat werkt en wat niet werkt. De uitdaging is zeker ook niet onoverkomelijk. Sterker nog; Op basis van de cijfers over 2014 (CBS) voldoen al 32 gemeenten aan de landelijke doelstelling.

Wat al deze gemeenten gemeen hebben is dat zij naast een goed communicatieplan en flankerend beleid op de grondstoffen ook allemaal **een prikkel hebben doorgevoerd op het verminderen van het restafval**. Deze prikkel kan verschillende vormen aannemen

1. Het *afrekenen* van restafval, een maatregel die in Nederland veelvuldig toegepast wordt. De inwoner heeft direct invloed op zijn afvalstoffenrekening door het eigen scheidingsgedrag. Inwoners betalen voor het aantal keren dat ze de container aanbieden of op basis van aantal kilogrammen dat ze restafval aanbieden;
2. Het verminderen van de *inzamelfrequentie* van restafval: inzamelfrequentie bijgesteld naar éénmaal per 3 of 4 weken. Ontmoediging doordat mensen langer hun restafval moeten bewaren en hun afval voor langere periode in hetzelfde containervolume kwijt moeten. Deze maatregel dwingt de inwoner tot een verdere afvalscheiding;
3. Het *wegbrengen* van restafval naar een centraal punt: restafval wordt niet meer aan huis ingezameld, maar men moet er 'moeite' voor doen om het weg te brengen. Het kan daarentegen wel op elk moment van de dag (met een toegangspas en betaling per storting) worden weggebracht en het restafval hoeft men niet thuis op te slaan. De huidige restafvalcontainer kan worden ingezet voor droge componenten zoals kunststof verpakkingen, drankkartons, blik/metalen en wordt dan een grondstoffencontainer.
4. *Volmereductie* van restafvalcontainer: ontmoediging door beperking in ruimte. Een reductie van het volume zal inwoners "dwingen " grondstoffen beter gescheiden aan te bieden omdat bij gelijk gebruik de container te klein zal zijn.

De bovengenoemde maatregelen kunnen elkaar versterken als ze gecombineerd in fasen ingevoerd worden; daardoor ontstaat een stapeleffect en wordt bij elke nieuwe fase een nieuwe impuls gegeven om het restafval nog verder te verminderen. Alleen de invoering van één van de maatregelen maakt nog niet dat de doelstellingen behaald worden. In de meest succesvolle gemeenten is er vaak sprake van een gecombineerde (gefaseerde) invoering van meerdere van deze maatregelen op het restafval.

Zonder een prikkel op het restafval worden de doelstellingen niet gehaald.

Beoogd effect

Het bereiken van de doelstelling uit het programma VANG van maximaal 100 kilogram restafval in 2020

Uitvoering : Voorgestelde Aanpak

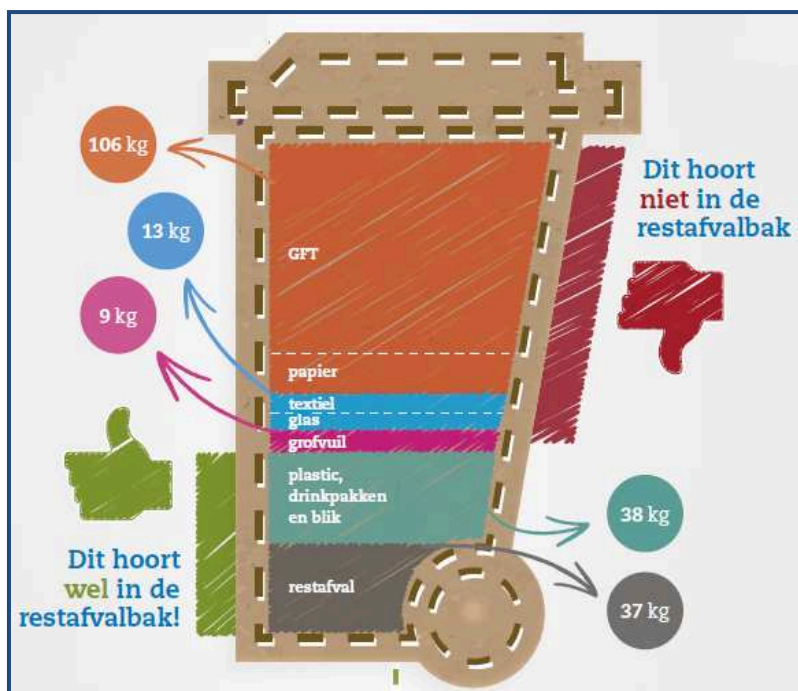


Gezien de grote hoeveelheid restafval per inwoner stellen wij voor onze gemeente ook een gefaseerde aanpak voor met bij elke fase een go/no go besluit. Het gefaseerd invoeren van maatregelen geeft per fase opnieuw een reductie-effect op restafval en voorkomt 'gewoontegedrag' na verloop van tijd. Het ingrijpen op het huishoudelijk restafval kan getrapt in de volgende fasen:

1. invoeren financiële prikkel (eigen scheidingsgedrag heeft direct invloed op kosten);
2. invoeren frequentiewijziging (langer wachten op ledigen container = beter nadenken wat er echt in hoort) en eventueel vaker inzamelen van grondstoffencontainer(s);
3. restafval niet meer aan huis ophalen maar wegbrengen (drempel = je moet er meer moeite voor doen). De grijze container wordt dan ook een grondstoffencontainer.

Fase 1: financiële prikkel: inwoner krijgt inzicht in zijn gedrag en kosten (vanaf 2017)

Huishoudens hebben momenteel onvoldoende inzicht in hun afvalaanbod, scheidingsgedrag en mogelijkheden. In fase 1 wordt de huidige inzamel frequentie op restafval gehandhaafd. Door het invoeren van een financiële prikkel kunnen inwoners invloed uitoefenen de hoogte van hun afvalstoffenheffing. Beter afvalscheiding beloond door een lagere afvalstoffenheffing. Doordat mensen door de financiële prikkel gemotiveerd worden om na te denken over hun scheidingsgedrag, worden zij ook bewuster van het milieubelang en mogelijkheden om grondstoffen te recycleren.



Figuur: samenstelling restafval in 2014

Voor fase 1 is een sterke communicatiecampagne daarom van cruciaal belang. De financiële prikkel geldt voor de gehele afvalketen, dus van huis-aan-huis inzameling/verzamelcontainers tot grof huishoudelijk restafval. Het gescheiden aanbieden van de grondstoffen levert inwoners een besparing op.

De huidige inzamelstructuur blijft in deze fase hetzelfde, de afvalstoffenheffing krijgt een variabele component op basis van het eigen aanbod. Inwoners krijgen daarmee invloed op hun kosten, doordat zij zelf kiezen wanneer zij hun container aanbieden.

Beoogd effect: afname restafval 25 tot 30%

Investering: containermanagementsysteem (reeds aanwezig) en chip in minicontainers (reeds aanwezig), koppeling naar systeem van de afvalstoffenheffing, communicatiecampagne, flankerende maatregelen service op grondstoffeninzameling, aanpassen afvalstoffenverordening en handhaving

Fase 2: inzamelfrequentie van het restafval verminderen (vanaf 2019)

Nadat het restafval is afgenomen door de financiële prikkel, ervaren mensen dat er ruimte over is in de grijze container. De inzamelfrequentie bijstellen naar eenmaal per 3 of 4 weken is dan voor de inwoner te overzien. Deze fase ontmoedigt restafval doordat mensen het langer moeten bewaren en hun afval voor langere periode in hetzelfde containervolume kwijt moeten. Het geeft een nieuwe prikkel om nog meer grondstoffen uit het restafval te scheiden. Daarnaast zal het die inwoners die hun gedrag niet hebben aangepast, dwingen om ook de grondstoffen gescheiden aan te bieden omdat het volume in combinatie met de frequentie onvoldoende zal zijn.

Beoogd effect: verdere afname van 10-15%

Investering: wijziging inzamelroutes en voertuiginzet, verdere verhoging service op grondstoffeninzameling, communicatie, handhaving.

Fase 3: inwoner brengt het restafval naar een centraal punt (vanaf 2022)

Door fase 1 en 2 is het restafval per inwoner sterk verminderd. De volgende maatregel is dat inwoners het restafval wegbrengen. Restafval wordt niet meer aan huis ingezameld, maar men moet er 'moeite' voor doen om het weg te brengen. Het kan daarentegen wel op elk moment van de dag (met een toegangspas en betaling per storting) worden weggebracht en het restafval hoeft het huishouden niet thuis op te slaan. De huidige restafvalcontainer kan worden ingezet voor droge componenten zoals kunststof verpakkingen, drankkartons, blik/metalen en andere in de toekomst na te scheiden stromen en wordt dus een grondstoffencontainer.

Beoogd effect: extra afname restafval 10-15%

Investering: aanschaf en plaatsing ondergrondse containers in de hele stad, legen ondergrondse containers, koppeling naar containermanagementsysteem en belasting, communicatie, handhaving.

Waarom fasering

De ervaring bij andere gemeenten leert dat de voorgestelde volgorde het meeste effect heeft met de minste weerstand onder de inwoners. In fase 1 worden inwoners financieel gestimuleerd om de grondstoffen beter gescheiden aan te leveren. Inwoners die het afval goed scheiden worden beloond, en inwoners die minder goed scheiden merken dit door een hogere rekening. Mochten inwoners er in het begin moeite mee hebben, dan blijft de mogelijkheid om tweewekelijks de restafvalcontainers aan te bieden. Na een periode van gedragsverandering merken de inwoners dat de grondstoffen met hetzelfde gemak via het juiste inzamelmiddel aangeboden kunnen worden.

De inwoners zullen nu ervaren dat er ruimte overblijft in de restafvalcontainer. Door nu de frequentie aan te passen zullen de inwoners die nog niet hun gedrag hebben aangepast gemotiveerd worden het alsnog te doen. In deze periode zullen de overige inwoners nog een stap extra zetten om te kunnen besparen op de hoogte van de afvalstoffenheffing. Fase 3 geeft de laatste aanzet voor het goed gescheiden aanbieden van grondstoffen. De service op restafval zal verder afnemen, terwijl de service op grondstoffen verder zal toenemen.

Het betrekken van de inwoners

Het bereiken van een forse restafvalreductie is afhankelijk van het gedrag van inwoners, zij zijn degenen die *grondstoffen* apart moeten houden. Daarom is het goed om samen met de inwoners te

kijken welke maatregelen hen daadwerkelijk ondersteunen om meer waardevolle grondstoffen apart aan te bieden.

Deze maatregelen zijn ondersteunend aan ingrijpen op restafval en kunnen in de loop van de tijd uitgebreid worden. Uit de sorteeranalyse naar de samenstelling van het restafval blijken GFT, oud papier, textiel en glas de grondstoffen met veel potentieel.

Het effect van voorlichting en informatie zenden vanuit de overheid is zeer beperkt. Door veranderende samenleving en verschillende doelgroepen moet meer gezocht worden naar sturing op de sociale norm. Het aansluiten bij sociale netwerken (verenigingen, wijken, scholen en kerken) en lokaal betrekken van inwoners is kansrijk om mensen te motiveren. Een nader uit te werken communicatieplan kan aansluiting zoeken bij reeds bestaande wijkplatforms. Inwoners kan input gevraagd worden op ondersteunende en stimulerende maatregelen die het apart houden van grondstoffen gemakkelijker maken.

Argumenten

1. Aansluiten bij landelijk beleid en doelstellingen

Landelijke doelstellingen behalen

Met het huidige inzamelsysteem kan onze gemeente de doelstellingen (100 kilo in 2020 en 30 kilo in 2025) niet halen. In het restafval zit meer dan 60% herbruikbare grondstoffen. Een aantal gemeenten (22 in 2013) voldoet al aan het doel van maximaal 100 kilogram restafval per inwoner per jaar. De best scorende gemeente heeft nu 21 kilo per inwoner. De doelstelling is dus reëel en haalbaar, mede gelet op de resultaten van de jaarlijkse afvalsorteeranalyses. Ingrijpen op restafval draagt bij aan het behalen van deze doelstellingen.

Belasting op het verbranden van afval

Op 1 januari 2015 is een belasting ingevoerd van € 13 per ton te verbranden restafval. Deze tariefgrondslag zal naar verwachting de komende jaren verder stijgen, door minder huishoudelijk restafval (effect VANG-beleid) en om hergebruik een impuls te geven. Om een laag tarief voor de afvalstoffenheffing in stand te kunnen houden, is het noodzakelijk om de hoeveelheid restafval te verlagen door een verbeterde afvalscheiding.

Goed rentmeesterschap

Zorg voor de aarde voor nu en de toekomstige generaties, dit begint bij de eigen omgeving. Een schone leefomgeving en goed afvalbeheer hoort daarbij. Een steviger afvalbeleid draagt direct en indirect bij aan de doelstellingen van het gemeentelijke duurzaamheid- en klimaatambities. Door vermindering van het restafval is er minder CO₂ uitstoot, door toename van GFT inzameling wordt er meer duurzame energie opgewekt en door hergebruik van grondstoffen wordt flink op energiegebruik bij productie bespaart.

Sluiten van grondstoffenketens en voorkomen klimaatverandering

Grondstoffen schaarste en klimaatverandering vragen steeds meer om een transitie naar een circulaire economie, waarin afgedankte producten en materialen hergebruikt worden als grondstof.

2. Fase 1: Financiële Prikkel en Flankerend Beleid

Financiële prikkel op restafval is beproefd concept

Er is veel ervaring met het invoeren van financiële prikkels op restafval. Het is een beproefd concept en gemeenten behalen hiermee goede resultaten. Landelijk gezien behalen gemeenten met een tariefprikkel (41% van de Nederlandse gemeenten) betere inzamelresultaten en hogere realisatie van hun afvaldoelstellingen dan gemeenten zonder tariefprikkels. Ter vergelijking: restafval hoeveelheden 2014 van regiogemeenten waar dit reeds geïmplementeerd is:

- Ermelo 160 kg per inwoner (inclusief 17 kg nagescheiden plastic), tarief op zowel rest- als gftaanbod
- (fase I)
- Putten 89 kg per inwoner, inzameling met tariefzak (fase I)
- Hattem 117 kg per inwoner, nultarief gft (fase I en begin fase II)
- Heerde 117 kg per inwoner, nultarief gft (fase I en begin fase II).

De buurgemeenten Elburg en Oldebroek hebben ook het besluit genomen om fase 1 (de ontwikkeling van een financiële prikkel) nader te onderzoeken.

Afvalstoffenheffing

Kostenbesparing op de combinatie inzameling en verwerking van het 'dure' huishoudelijk restafval kan worden vertaald naar een gemiddeld lagere afvalstoffenheffing voor de inwoners. De inwoner merkt zo direct dat goed scheiden loont.

Milieupark moet aansluiten op huishoudelijke inzameling

Voor het grove afval heeft de gemeente Harderwijk al een financiële prikkel ingevoerd. Het brengen van de grove afvalstromen naar het milieupark is goedkoper dan het ophalen van de grove afvalstromen aan huis, maar op dit moment geldt voor beide methodes dat diegene die afval aanbiedt hiervoor een vast bedrag per keer of per kuub moet betalen.

In de nieuwe situatie willen we ook op het milieupark de insteek kiezen van het ontmoedigen van restafval dat moet worden verbrand en het stimuleren van het gescheiden aanleveren van grondstoffen. Hierdoor sluit het beleid of het milieupark aan op de inzameling aan huis. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het restafval per gewicht moet worden afgerekend en duurder wordt, en dat bijvoorbeeld een grondstof-stroom als tuinafval in de toekomst gratis kan worden aangeboden.

Een en ander zal nader worden uitgewerkt in het Plan van Aanpak voor Fase 1

3. Betrekken inwoners

Inwoners hebben zelf invloed op hun kosten

Inwoners kunnen door hun scheidingsgedrag zelf bepalen hoe vaak ze hun restafval aanbieden en hebben hiermee invloed op de hoogte van hun afvalstoffenheffing op basis van het principe 'de vervuiler betaalt'. Door deze financiële prikkel wennen mensen aan het nieuwe systeem. Door middel van veelvuldige communicatie zal de nodige aandacht moeten worden besteed aan de maatregel op restafval en de daarmee gevraagde gedragsverandering.

Inwoners zijn degenen die werk moeten maken van grondstoffen

Het gedrag van inwoners is cruciaal bij het behalen van de doelstelling. Zij moeten het afval goed scheiden. Het aansluiten bij sociale netwerken (verenigingen, scholen en kerken) en lokaal betrekken van inwoners is kansrijk om mensen te motiveren. Welke extra maatregelen kunnen zij nemen? Hoe kunnen inwoners elkaar stimuleren? Wat hebben zij van ons nodig om meer grondstoffen gescheiden aan te bieden?

Financiën

De huidige minicontainers zijn in 2010 alle voorzien van een registratiechip en het bestaande diftarproof containermanagementsysteem van inzamelaar ACONOV BV kan gekoppeld worden aan het gemeentelijk belastingsysteem. In het bestaande inzamelcontract is de mogelijkheid opgenomen om over te stappen naar een financiële prikkel.

Voor fase 1 zijn de volgende investeringen voorzien:

- containermanagementsysteem (reeds aanwezig)
- chip in minicontainers (reeds aanwezig)
- koppeling naar belastingsysteem,
- communicatiecampagne,
- flankerende maatregelen service op grondstoffeninzameling
- aanpassen afvalstoffenverordening
- handhaving

Deze investeringen worden in een uitvoeringsplan nader uitgewerkt. Uitgangspunt voor fase 1 is een eenmalige investering in de koppeling van het bestaande containermanagementsysteem aan het systeem van afdeling belastingen voor de afvalstoffenheffing en goede communicatie naar inwoners.

Anderzijds wordt door minder aanbod van huishoudelijk restafval een besparing verwacht op tonnages restafvalverwerking en de extra rijksheffing.

Communicatie

Nader uit te werken in uitvoeringsplan.

- Communicatiecampagne rond invoering financiële prikkel op restafval. Goede uitleg en met name positieve insteek van grondstoffen scheiden loont is van belang.
- Samen met inwoners een dialoog starten om ze te motiveren tot een betere afvalscheiding.

Proces 3 Fasen aanpak

Het uitgangspunt is invoeren van een financiële prikkel gedurende 2017. Het eerste jaar zal een testjaar zijn, waarin inwoners al wel inzicht krijgen in hun aanbiedgedrag, en de consequenties in een situatie met een financiële prikkel, maar zal er nog niet op basis van variabele tarieven worden afgerekend. Vanaf 2018 zal er daadwerkelijk op basis van de nieuwe tarieven worden afgerekend.

Gedurende elke fase dient er een gedegen evaluatie plaats te vinden zodat er kan worden bijgestuurd op het uitvoeringsplan.

Na de invoering van elke fase wordt een evaluatierapport over de gerealiseerde effecten opgesteld met een uitvoeringsvoorstel voor de volgende fase, en wordt een go/no go besluit gevraagd.

Wanneer	Wat	Wie
September / oktober 2016	Uitwerking Uitvoeringsplan	Projectgroep
4 ^e Kwartaal 2016	Uitvoeringsplan ter goedkeuring voorleggen aan college van B&W	B&W
	Uitvoeringsplan ter advisering voorleggen aan de commissie beleid algemeen	Commissie beleid Algemeen
Januari 2017	Start bouw link tussen Container Management en Systeem Afvalstoffenheffing.	Projectgroep
	Start systeem waarin inwoner inzicht heeft in eigen aanbiedgedrag	
Maart 2017	Start Communicatiecampagne	Projectgroep
1 ^e helft 2017	Uitrollen flankerend beleid (waar nodig extra inzamelpunten voor gft/ papier, probleempunten aanpakken/ Milieupark, hoogbouw)	Projectgroep
Juni 2017	Aanpassen Afvalstoffenverordening	Instemmingsprocedure Raad
Najaar 2017	Voorstel hoogte variabele tarieven en vastrecht uitgewerkt bij het vaststellen van de afvalstoffenheffing voor 2018	Raad
1 januari 2018	Start Financiële Prikkel	
Eind 2018	Evaluatie Fase 1: Financiële Prikkel Rapport wordt ook aangeboden in de Raad	B&W
2019	Start Fase 2: Minder vaak inzamelen van restafval. Op basis van de resultaten uit fase 1 de inzameling aanpassen. Dit loopt ook samen met de start van het nieuwe inzamelcontract, dat nog moet worden aanbesteed. Waar nodig het flankerend beleid bijstellen op basis van de input van inwoners/ evaluatierapport	Projectgroep
2021	Evaluatie Fase 2 Rapport wordt ook aangeboden in de Raad	B&W
2022	Start Fase 3: Wegbrengen restafval naar een inzamelpunt. De grijze container wordt dan een	Projectgroep

	grondstoffencontainer. Aanleggen infrastructuur van ondergrondse inzamelpunten. Bijstellen flankerend beleid waar nodig.	
2024	Evaluatie Fase 3 Rapport wordt ook aangeboden in de Raad	B&W

Bijlagen Van Afval Naar Grondstof (VANG) Huidige Situatie Harderwijk