Gemeente Texel

.txl

KADERNOTITIE RECYCLEPLAN 2024 – 2030

Opdracht(geverschap)

Bestuurlijk: Wethouder R. Kieft
Ambtelijk: Manager afdeling Gemeentewerken J.J. Brouwer

Team **Gemeentewerken**
MEI 2023
Zaaknummer
322066

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**

1. Samen aan de slag met een circulair Texel **7**
1.1 Omgaan met schaarste 7
1.2 Van Afval Naar Grondstof (VANG) 7
1.3 De uitdaging op Texel 8
1.4 De grondstoffendriehoek 8

2. Huidige situatie **9**
2.1 Inzameling 9
2.2 Tonnages 9
Restafval 9
Grondstoffen 11

3 Trends en ontwikkelingen **12**
3.1 Wet en regelgeving 12
Van LAP3 naar CMP1 12
Programma Nederland circulair 2050 13
Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) 13
3.2 Bron- vs. nascheiding 13
3.3 Ontwikkeling kosten 14
Grondstoffen 14
Restafval 14

4 Voorgestelde kaders en op te leveren producten **15**
4.1 Voorgestelde kaders recycleplan 15
Milieu 15
Service 15
Kosten 16
4.2 Op te leveren product(en) 16
1. Gedragsverandering 16
2. Inzamelsysteem dat gericht is op het voorkomen van afval 17
3. Inzamelsysteem dat gericht is op het verminderen van restafval 17
4. Inzamelsysteem dat gericht is op maximaal hergebruik van grondstoffen 17
5. Participatie, Communicatie en Educatie 18
6. Coaching, Nudging en Handhaving 18
7. Maatwerk 19
4.3 Toeristisch en bedrijfsafval 19

5 Hoe doen we het **21**
5.1 Geld 21
5.2 Succesfactoren 21
5.3 Risico's en beheersmaatregelen 21

Samenvatting

De rijksoverheid heeft een uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG) opgesteld om gemeenten te helpen in de transitie naar een circulaire economie van grondstoffen. De VANG-doelstelling voor 2020 combineert de hoeveelheid fijn huishoudelijk restafval en de hoeveelheid grof huishoudelijk restafval tot een maximum van 100 kilo restafval per inwoner per jaar. Het vervolgprogramma streeft naar zo min mogelijk restafval en zoveel mogelijk grondstoffen van goede kwaliteit.

Op Texel werd in 2022 per inwoner gemiddeld 225 kilo fijn huishoudelijk restafval en 30 kilo grof huishoudelijk restafval ingezameld. Dit is ver verwijderd van de VANG-doelstelling van 100 kilo restafval per inwoner per jaar. Om deze doelstelling te bereiken is een trendbreuk nodig. Hiervoor wordt nieuw grondstoffenbeleid opgesteld in de vorm van een recycleplan. In deze kadernotitie worden de kaders vastgelegd voor het opstellen van dit recycleplan.

Bij het opstellen van deze kaders houden we rekening met het unieke karakter van het Waddeneiland. We betrekken de inwoners, de scholen, de toeristische sector, de inzamelaar en de verwerker bij het samenstellen van een pakket aan maatregelen om deze trendbreuk te ondersteunen.

We adviseren om bij het vaststellen van de kaders gebruik te maken van de grondstoffendriehoek en de volgende kaders vast te leggen voor het nieuwe Recycleplan

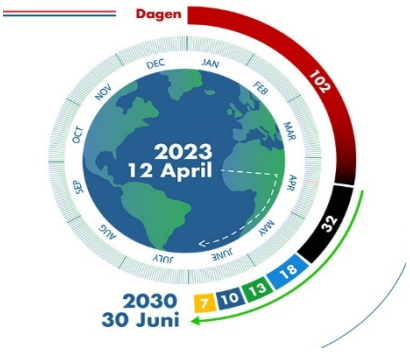
1. Milieu: We sluiten aan bij de landelijke VANG-doelstellingen die gericht zijn op een forse vermindering van de hoeveelheid ongescheiden aangeboden restafval, met de ambitie van maximaal 100 kilo restafval per inwoner in 2026. Daarnaast optimaliseren we de gescheiden inzameling van de grondstoffen en streven we naar maximaal 30 kilo restafval per inwoner in 2030.
2. Service: We ondersteunen onze inwoners met maatregelen die gericht zijn op een gedragswijziging. Dit betekent dat we het aanbieden van grondstoffen makkelijker maken en het aanbieden van ongescheiden restafval minder aantrekkelijk. Voor doelgroepen richten we maatwerk in. Binnen het nieuwe recycleplan hebben we aandacht voor het toeristisch afval dat op Texel ontstaat en effect heeft op de resultaten.
3. Kosten: De afvalstoffenheffing is 100% dekkend. We zetten in het recycleplan in op het beheersen van de alsmaar stijgende kosten.

Het op te leveren product is een samenhang van maatregelen, gericht op het voorkomen van afval, het verminderen van restafval en op maximaal hergebruik van grondstoffen. Aanvullend op deze maatregelen werken we in het recycleplan het flankerend beleid uit op het gebied van participatie, communicatie en educatie, coaching, nudging en handhaving en werken we uit waar aanvullend maatwerk (doelgroepenbeleid) nodig is.

1. Samen aan de slag met een circulair Texel

1.1 Omgaan met schaarste

Op 12 april 2023 was het Dutch National Overshoot Day. Dit betekent dat we in Nederland op 12 april 2023 alle grondstoffen hebben opgebruikt die voor een jaar beschikbaar zijn. Anders gezegd: met ons Nederlandse leefpatroon gebruiken we in 2023 3,6 keer de hoeveelheid grondstoffen die de aarde in een jaar kan genereren.



Figuur 1: Nederlandse Overshoot Day 2023

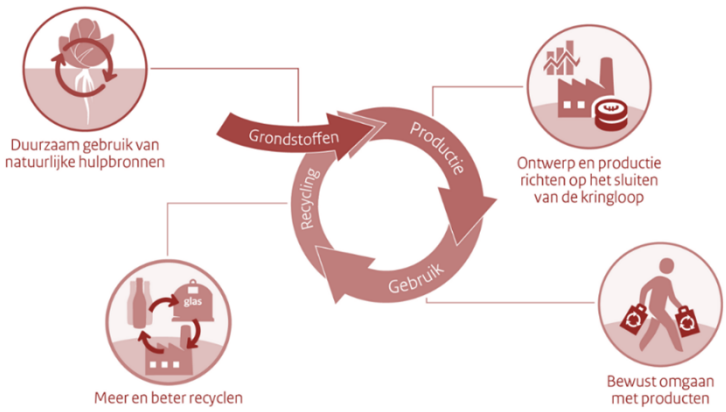
We zien de effecten van deze grondstoffenschaarste in allerlei facetten van ons dagelijks leven. De huidige energiecrisis onderstreept de behoefte aan alternatieve vormen van energie die continuïteit kunnen waarborgen binnen het geopolitieke landschap.

De schaarste van energiebronnen hangt direct samen met de schaarste van grondstoffen wereldwijd. De grondstoffen die nodig zijn voor het opwekken van alternatieve energie zijn – net als de fossiele brandstoffen – schaars en bevinden zich vaak binnen landen die politiek niet stabiel zijn of waarmee het handelsverkeer een uitdaging heeft.

Het rijk heeft een groot programma opgesteld om op een andere wijze om te gaan met grondstoffen. Voor 2030 is het doel om Dutch National Overshoot Day op te schuiven naar 30 juni. Eén van de vijf maatregelen is de implementatie van de circulaire economie. Binnen de circulaire economie focussen we ons op het terugwinnen van grondstoffen uit ons afval voor het maken van nieuwe producten.

1.2 Van Afval Naar Grondstof (VANG)

Binnen het programma VANG werken de rijksoverheid (Rijkswaterstaat), gemeenten, brancheorganisaties en producenten samen aan de implementatie van een circulaire economie. Het doel voor heel Nederland is om in 2050 volledig circulair te zijn. Voor het huishoudelijk afval (HHA) ligt de focus op het nog beter scheiden van restafval en het verbeteren van de kwaliteit van deelstromen. Het programma VANG-HHA beslaat de periode van 2015 - 2025. De ambitie was om in 2020 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner per jaar te realiseren. Dit doel is niet gehaald. Gemeenten hebben wel forse stappen gezet voor het verbeteren van huishoudelijke afvalscheiding. De ambities van 2020 zijn duidelijk dichterbij gekomen: in de periode 2015 - 2020 daalde de gemiddelde hoeveelheid restafval van 240 kilo naar 180 kilo per inwoner per jaar. 31% van de gemeenten behaalde ook de recycledoelstelling van 75%. Om te komen tot kwalitatief nóg betere recycling richt het uitvoeringsprogramma VANG-HHA zich in de periode 2021 – 2025 op twee belangrijke aspecten:



Figuur 2: Circulaire economie

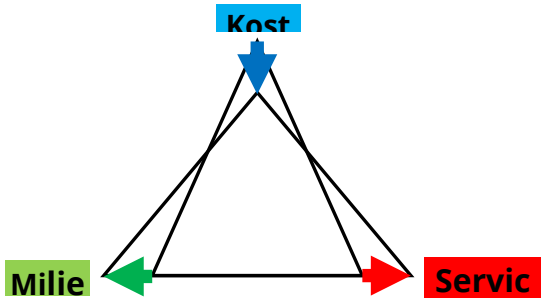
- Het nog beter scheiden van restafval.
- Het verbeteren van de kwaliteit van de deelstromen.

1.3 De uitdaging op Texel

Voor de VANG-doelstelling telt de hoeveelheid fijn huishoudelijk restafval, vermeerderd met de hoeveelheid grof huishoudelijk restafval. Vanaf 2010 daalde de gemiddelde hoeveelheid fijn huishoudelijk restafval op Texel van 301 naar 225 kilo per inwoner in 2022. De hoeveelheid grof huishoudelijk restafval bleef in deze periode min of meer constant. Gedurende de coronaperiode steeg de hoeveelheid grof huishoudelijk restafval tijdelijk fors, maar inmiddels heeft deze hoeveelheid zich weer hersteld. In 2022 werd 30 kilo grof huishoudelijk restafval per inwoner ingezameld.

Texel is met ca. 255 kilo restafval per inwoner per jaar nog ver verwijderd van de VANG-doelstelling 100 kilo restafval per inwoner per jaar. Hetzelfde geldt voor alle Waddeneilanden. De gemiddelde hoeveelheid restafval ligt fors hoger dan in gemeenten van vergelijkbare omvang en stedelijkheid in de rest van Nederland. Een groot deel van de verklaring is te vinden in het toeristische karakter van deze gemeenten. Jaarlijks vinden er ca. 4 miljoen toeristische overnachtingen plaats op Texel.[1] Voor het afval van deze toeristische sector moet nadrukkelijk aandacht zijn bij het opstellen van nieuw beleid.

1.4 De grondstoffendriehoek



Figuur 3 Grondstoffendriehoek

Op 22 februari 2023 is er een raadsinformatieavond georganiseerd voor raads- en commissieleden. Tijdens deze avond werd de grondstoffendriehoek geïntroduceerd. Alle keuzes die gemaakt kunnen worden binnen het nieuwe beleid hebben effect op één of meer knoppen uit deze driehoek: milieu, service en/of kosten.

In een ideale wereld streven we naar betere milieuresultaten en meer service tegen lagere kosten. Dit blijkt echter niet altijd mogelijk. Hogere milieuresultaten kunnen soms alleen behaald worden met een lagere service en een hogere service is vaak niet mogelijk binnen gelijkblijvende kosten. Daarom zullen we steeds keuzes moeten maken in het nieuwe grondstoffenbeleid: aan welke knoppen willen we draaien?

[1] Dit is in verhouding met het aantal inwoners 1:292. Ter vergelijking: in de gemeente Amsterdam zijn jaarlijks ca. 18 miljoen toeristische overnachtingen, maar in verhouding met het aantal inwoners is die druk slechts 1:21.

2. Huidige situatie

2.1 Inzameling



Figuur 4: inzameling aan huis Texel

De inwoners op Texel hebben drie bakken aan huis (restafval, gft en etensresten en plastic, blik en drinkpakken). Elke bak kunnen ze elke drie weken aanbieden om te legen. In het centrum van Den Burg staat een aantal appartementencomplexen. Inwoners van deze complexen kunnen hun afval aanbieden in ondergrondse verzamelcontainers.



Het oud papier en glas moeten de inwoners wegbrengen naar verzamellocaties in de kernen. Textiel kunnen inwoners inleveren in de kledingcontainers van de Rotary.

Voor het grof afval is het afvalbrengstation de Hamster ingericht in Oudeschild. De Hamster is elke weekdag geopend van 08.00 – 12.15 uur en van 13.00 - 16.15 uur en elke tweede zaterdag van de maand van 09.00 – 12.00 uur. Inwoners die hun grof afval niet zelf kunnen wegbrengen, kunnen een afspraak maken om het op te latenhalen.

2.2 Tonnages

Om een goed inzicht te kunnen krijgen in de prestaties van de gemeente Texel op dit moment vergelijken we de cijfers van Texel met de cijfers van andere gemeenten in 2021. We gebruiken de volgende groepen als vergelijkingsreferenties: de andere gemeenten in Noord-Holland, de andere Waddeneilanden en de andere gemeenten die net als Texel zeer weinig stedelijk zijn (stedelijkheidsklasse 5).

Restafval

1 Fijn huishoudelijk restafval

Restafval Kg/inwoner/jaar	2019	2020	2021	2022
Texel	**220,7**	**235,8**	**231,3**	**225**
Noord-Holland (47 gemeenten)[2]			**175,7**	
Gemiddeld op de andere Waddeneilanden[3]			**486**	
Stedelijkheidsklasse 5 gemeenten(49 gemeenten)			**149,8**	

Tabel 1: Texel Ontwikkeling huishoudelijk restafval in kg/inw/jr

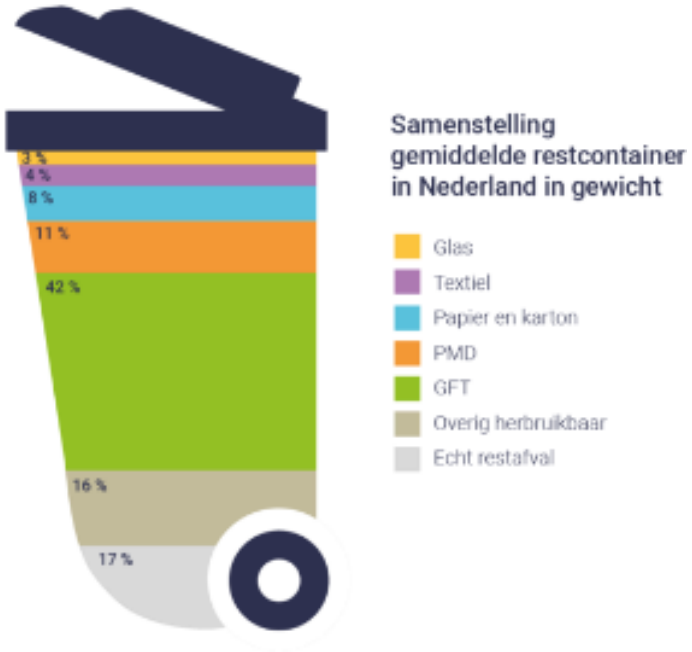
De hoeveelheid huishoudelijk restafval is terug op hetzelfde niveau als voor de coronapandemie. De gemeente Texel heeft in vergelijking met zeer weinig stedelijke gemeenten fors meer huishoudelijk restafval aan huis. In vergelijking met de gemeenten in Noord-Holland worden deze verschillen kleiner. In vergelijking met de andere Waddeneilanden doet Texel het beter. Omdat de andere eilanden kleiner zijn kan dit laatste ook te maken hebben met de verhouding tussen het aantal inwoners en toeristen.

[2] We geven zowel voor Noord-Holland als voor stedelijkheidsklasse 5 aan hoeveel gemeenten hun gegevens hebben aangeleverd bij het CBS. Sommige gemeenten hebben hun cijfers (nog) niet aangeleverd.
[3] Ameland levert geen gegevens aan het CBS. Voor Terschelling is gerekend met de cijfers van 2020.

Samenstelling restafval

In Nederland checken we regelmatig de samenstelling van het huishoudelijk restafval. Dit doen we door monsters te nemen van het huishoudelijk afval dat is ingezameld en deze monsters uit te sorteren in de verschillende grondstoffen. Op basis van de gesorteerde grondstoffen kunnen we de gemiddelde samenstelling van het restafval in Nederland bepalen. We kunnen op basis van deze cijfers de volgende conclusies trekken:

- De grootste fractie in het restafval is gft en etensresten. Dit zijn met name etensresten, die uiteenvallen in twee categorieën
  - Eten over de datum in verpakking
  - Resten van eten dat is klaargemaakt
- Nog zo'n 20% van het restafval bestaat uit oud papier en plastic, blik en drinkpakken
- Slechts 17% van het restafval is echt restafval



2 Grof huishoudelijk restafval

Grof Restafval Kg/inwoner/jaar	2019	2020	2021	2022
Texel	**82**	**80**	**71**	**57[4]**
Noord-Holland (47 gemeenten)[5]			**35,7**	
Gemiddeld op de andere Waddeneilanden[6]			**64,3**	
Stedelijkheidsklasse 5 gemeenten(49 gemeenten)			**24**	

Tabel 2: Texel Ontwikkeling Grof restafval in kg/inw/jr

De gemeente Texel heeft de hoeveelheid grof restafval fors naar beneden gebracht van ruim 80 kilo per inwoner per jaar voorafgaand aan de coronapandemie naar 57 kilo[7] per inwoner per jaar in 2022. Toch is ook hier nog verbetering mogelijk. De Noord-Hollandse gemeenten zitten op een gemiddelde van 35,7 kilo per inwoner per jaar en de weinig stedelijke gemeenten doen het nog iets beter met 24 kilo per inwoner per jaar.

[4] Op Texel is in 2022 51 kilo grof huishoudelijk restafval ingezameld op het afvalbrengstation en 6 kilo grof huishoudelijk afval aan huis ingezameld. Van deze 57 kilo konden we nog 27 kilo grondstoffen nascheiden. Zodoende staat op p. 5 en op p. 8 30 kilo (57 - 27 kilo) vermeld aan grof huishoudelijk restafval.

[5] We geven zowel voor Noord-Holland als voor stedelijkheidsklasse 4 aan hoeveel gemeenten hun gegevens hebben aangeleverd bij het CBS. Sommige gemeenten hebben hun cijfers (nog) niet aangeleverd.

[6] Ameland levert geen gegevens aan het CBS. Voor Terschelling is gerekend met de cijfers van 2020

[7] Zie voetnoot 4.

Grondstoffen

De andere Waddeneilanden geven geen inzicht in de grondstoffen. Zij zijn daarom uit deze vergelijking gehaald.

Kg/inwoner/jaar	2019	2020	2021	2022
GFT	**106**	**110**	**112**	**101**
Noord-Holland (47 gemeenten)[8]			**105,1**	
Stedelijkheidsklasse 5 gemeenten(49 gemeenten)			**161,6**	
PBD	**38,5**	**41,3**	**38,4**	**34,6**
Noord-Holland (47 gemeenten)[9]			**25,8**	
Stedelijkheidsklasse 5 gemeenten(49 gemeenten)			**32**	
OPK	**55,6**	**54**	**52,8**	**44,5**
Noord-Holland (47 gemeenten)[10]			**58,6**	
Stedelijkheidsklasse 5 gemeenten(49 gemeenten)			**65**	

Tabel 3: Texel Ontwikkeling grondstoffen in kg/inw/jr

De hoeveelheden gescheiden ingezamelde grondstoffen zijn iets afgenomen in 2022. Dit heeft meerdere verklaringen:

- Gft en etensresten: Het afgelopen jaar was een enorm droog jaar. Dit betekent dat er in het hele land een forse afname is te zien van met name het tuinafval. De afname op Texel past in het landelijke beeld. De hoeveelheid gft en etensresten wordt met name bepaald door de grootte van de tuinen. De uitdaging is om meer etensresten in gft en etensresten te krijgen dan in het restafval. Hierbij speelt de inzamelfrequentie een grote rol.
- Plastic, blik en drinkpakken (PBD): De hoeveelheid PBD is licht afgenomen, maar is in verhouding met Noord-Holland en met de andere weinig stedelijke gemeenten nog steeds heel fors. De inwoners van de gemeente Texel zitten in de koppositie voor het scheiden van PBD. Een aandachtspunt hierbij is wel de kwaliteit van deze grondstof. In 2022 werd er iets meer dan 4 kilo per inwoner afgekeurd door vervuiling.
- Oud papier en karton: De hoeveelheid oud papier neemt af. Ook dit is een landelijke ontwikkeling die veroorzaakt wordt doordat er steeds minder reclamefolders worden gedrukt en de abonnementen op papieren kranten en tijdschriften fors zijn teruggelopen. In vergelijking met Noord-Holland en andere kleine gemeenten scoort Texel minder goed. Verbeteringen kunnen worden bereikt door een andere keuze te maken in het inzamelsysteem.
- Glas en textiel blijven nagenoeg constant. Er wordt ca. 40 kilo glas ingezameld per inwoner per jaar. Dit is in vergelijking met heel Nederland enorm hoog. De hoeveelheden textiel bedragen ca. 3,5 - 4 kilo per inwoner per jaar. Dit is in vergelijking met Nederland vrij normaal.

[8] We geven zowel voor Noord-Holland als voor stedelijkheidsklasse 4 aan hoeveel gemeenten hun gegevens hebben aangeleverd bij het CBS. Sommige gemeenten hebben hun cijfers (nog) niet aangeleverd.
[9] We geven zowel voor Noord-Holland als voor stedelijkheidsklasse 4 aan hoeveel gemeenten hun gegevens hebben aangeleverd bij het CBS. Sommige gemeenten hebben hun cijfers (nog) niet aangeleverd.
[10] We geven zowel voor Noord-Holland als voor stedelijkheidsklasse 4 aan hoeveel gemeenten hun gegevens hebben aangeleverd bij het CBS. Sommige gemeenten hebben hun cijfers (nog) niet aangeleverd.

3 Trends en ontwikkelingen

3.1 Wet en regelgeving

In Nederland hebben we het afval- en grondstoffenbeleid zoals al eerder aangegeven ingericht binnen het uitvoeringsprogramma VANG (Van Afval Naar Grondstof) en de wetgeving van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP)3. Deze twee kaders sluiten bij elkaar aan en vormen samen met de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen het beleidsframe voor het vormgeven van afval- en grondstoffenbeleid.

Van LAP3 naar CMP1

De basis voor de landelijke afvalbeheerplannen is het zo hoogwaardig mogelijk verwerken van afvalstromen. Met LAP1 en LAP2 heeft Nederland bereikt dat materialen beter worden hergebruikt. Dit gebeurt vooral door recycling. Binnen het programma van de circulaire economie zetten we nu de volgende stap. Recycling is niet langer het doel, maar wordt nu de minimale standaard.

Het uitgangspunt binnen de circulaire economie is dat producten en materialen zo lang mogelijk zoveel mogelijk waarde houden. De oude ladder van Lansink voldoet niet meer aan de nieuwe aspiraties. Daarom is er een nieuw model ontwikkeld dat meer treden kent.



Figuur 5: R-Ladder met strategieën van circulariteit

De staatssecretaris heeft in 2021 aangekondigd dat het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) zal worden opgevolgd door een Circulair Materialenplan (CMP1). De staatssecretaris wil met het CMP de reikwijdte van het huidige LAP uitbreiden met meer sturing op de hogere treden van de afvalhiërarchie die van belang zijn voor een circulaire economie, zoals hergebruik en preventie.

Programma Nederland circulair 2050

Veel natuur- en milieuproblemen komen voort uit verspilling en schaarste. Met een circulaire economie worden het grondstoffengebruik en de negatieve effecten hiervan verminderd. In het programma wordt ingezet op:

- Minder (primaire) grondstoffen gebruiken door af te zien van producten, deze te delen of ze efficiënter te maken.
- Primaire grondstoffen vervangen door secundaire grondstoffen of andere duurzame alternatieven.
- Producten en onderdelen langer en intensiever gebruiken door hergebruik en reparatie.
- De kringloop sluiten door recycling van materialen en grondstoffen, zodat er minder afval wordt verbrand of gestort én er meer hoogwaardig aanbod van secundaire grondstoffen ontstaat.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)

Binnen de UPV zijn producenten van producten financieel en vaak ook organisatorisch verantwoordelijk voor het afvalbeheer van de producten die door hen in de handel worden gebracht. Door deze verantwoordelijkheid probeert het rijk producenten te bewegen om hun producten te innoveren, zodat ze beter aansluiten bij een circulaire economie. Op dit moment is er een UPV voor de afvalstromen elektrische en elektronische apparaten, batterijen en accu's, auto's, autobanden, verpakkingen en wegwerpplastic. De UPV voor textiel treedt in werking in 2023 en voor de stromen matrassen is er op dit moment door de producenten een vrijwillige UPV ingericht. De afvalstroom luiers is in voorbereiding.

Door de inrichting van de UPV's worden gemeenten geholpen in de kosten van afvalbeheer en schuiven de producten meer in de richting van circulair grondstoffenbeheer. Gemeenten moeten echter ook rekening houden met de wensen en eisen van steeds meer partijen bij de inrichting van hun wettelijke zorgtaak voor de inzameling van huishoudelijk afval.

3.2 Bron- vs. nascheiding

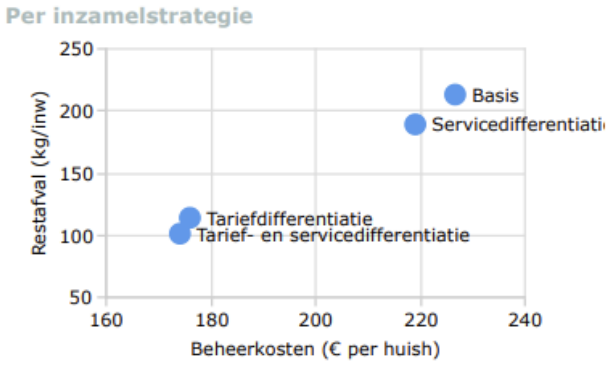
Een discussie die regelmatig in (met name sterk verstedelijkte) gemeenten gevoerd wordt is de discussie welk systeem beter is voor afvalscheiding: bron- of nascheiding. Bij bronscheiding biedt de inwoner alle grondstoffen gescheiden aan. Het brongescheiden materiaal wordt na inzameling direct aangeboden aan de sorteerder/recycler. Bij nascheiding scheidt de inwoner geen plastic, blik en drinkpakken. Dit wordt samen met het fijn huishoudelijk restafval aangeboden. Dit restafval wordt bij de verwerker door machines nagescheiden. De meeste gemeenten in Nederland doen aan bronscheiding. Nascheiding is met name in zeer verstedelijkte gebieden met een groot percentage hoogbouw in opkomst.

Niet elke afvalstroom kán worden nagescheiden. Dit heeft te maken met de samenstelling van de restafvalbak. In Nederland gooien inwoners veel nat afval weg. De gemiddelde inhoud van een restafvalbak bedraagt ca. 42% etensresten en 8% luiers. Dit is een natte smurrie die ervoor zorgt dat afval aan elkaar gaat kleven en versmeerd raakt. Deze verkleving heeft twee onwenselijke effecten:

- Het nascheiden van de meeste grondstoffen is niet mogelijk: alleen plastic, blik en drinkpakken (PBD) kan worden nagescheiden. Papier en textiel zijn ongeschikt voor nascheiding. Etensresten kunnen wel worden gefilterd, maar kunnen alleen nog maar worden ingezet als schone brandstof, niet meer als compost. Dit betekent dat gemeenten die overgaan op nascheiding, hiernaast ook altijd aan bronscheiding van oud papier, gft en etensresten, textiel en glas blijven doen.
- De afzet en daarmee de opbrengst van het nagescheiden PBD is lager dan van het brongescheiden materiaal doordat het materiaal 'minder schoon' is.

Nascheiding wordt om deze redenen met name ingezet in gebieden waar er weinig ruimte is voor bronscheiding. In de meeste niet verstedelijkte gemeenten zijn de resultaten van bronscheiding zowel qua hoeveelheden als qua kosten vele malen gunstiger.

3.3 Ontwikkeling kosten



Figuur 6: Benchmark Afval 2021 - Uitkomsten beheerskosten vs. inzamelresultaat van systemen

In de uitkomsten van de landelijke benchmark afvalinzameling zien we dat gemeenten die minder restafval hebben gemiddeld lagere afvalbeheerskosten hebben. Afval scheiden loont.

Toch lopen in alle gemeenten de afvalbeheerskosten fors op, ook in de gemeenten die goed afval scheiden. Dit komt door toenemende kosten voor het verwerken van grondstoffen en toenemende kosten voor de verwerking van restafval.

De trend is van ‘afval scheiden loont’ naar ‘minder meer’. Een betere afvalscheiding kan helpen om de kosten beheersbaar te houden.

Grondstoffen

Voor bijna alle grondstoffen geldt dat de verwerking minder opbrengt of meer kost. De oorzaken hiervan verschillen per grondstof. In algemene zin zien we dat de grondstoffenmarkt onrustig is (sterk in waarde op en neer bewegend) mede onder invloed van externe factoren, zoals de schaarste die mede door de coronapandemie en de oorlogssituatie in de Oekraïne is ontstaan. De verwachting is dat externe ontwikkelingen de komende jaren vaker voor plotselinge schommelingen in de verwerkingskosten zullen zorgen.

Restafval

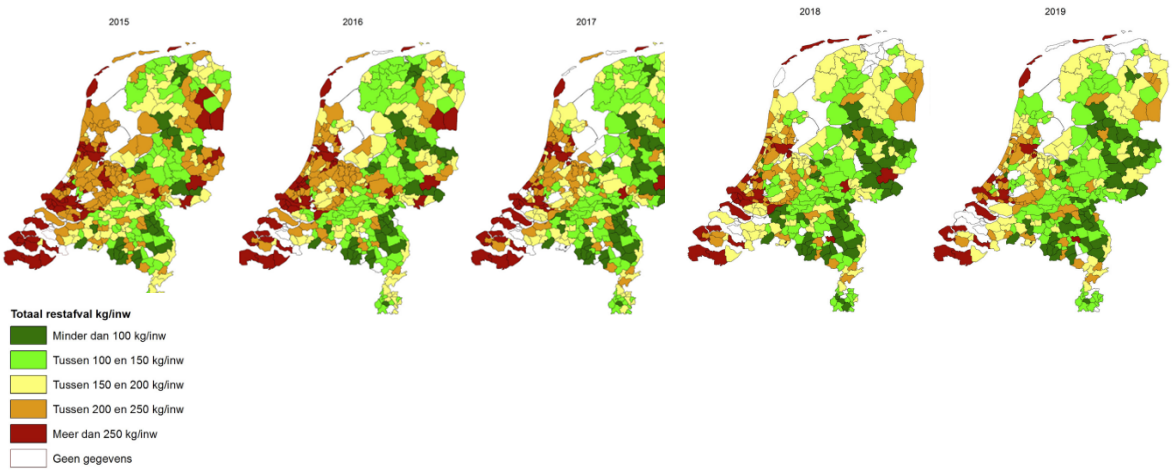
De kosten voor de verwerking van restafval worden hoger. De overheid heft sinds 2017 een afvalstoffenbelasting per ton restafval die verbrand wordt. Bedroeg dit bedrag in 2017 € 13,11 per ton, inmiddels (in 2023) staat de teller op € 35,70 per ton. De verwachting is dat dit bedrag jaarlijks verder zal oplopen. Hier bovenop heeft het kabinet in 2021 een CO2-heffing geïntroduceerd. De CO2-heffing koppelt een prijs aan de industriële emissie van een ton CO2[11]. Op dit moment vallen nog veel bedrijven binnen de vrijstelling die het kabinet tijdelijk heeft ingesteld, zodat bedrijven hun processen anders kunnen inrichten. Er is nog niet duidelijk op welk moment dit een financieel effect gaat hebben op het huishoudelijk afval en hoe hoog deze kosten zijn. De verwachting is dat de bijtelling vanaf 2024/2025 effect gaat hebben. Het rijk heeft wel al besloten dat afvalverbranders niet zullen worden uitgesloten van deze heffing. De verwachting is dat binnen de termijn van het nieuwe recycleplan de kosten voor deze heffingen meer dan de helft zullen worden van de totale kosten voor de verwerking van het restafval; een exponentiële stijging. Dit benadrukt het belang van beleidsmaatregelen om het restafval te verlagen om daarmee te kosten te beheersen.

[11] In het klimaatakkoord wordt uitgegaan van een oplopende CO2-heffing van € 30 bij de introductie tot ca. € 150 per ton uitgestoten CO2 in 2030.

4 Voorgestelde kaders en op te leveren producten

4.1 Voorgestelde kaders recycleplan

Het Rijksbrede Programma VANG is ter ondersteuning aan gemeenten bij het opstellen van nieuw grondstoffenbeleid, maar biedt de raden van deze gemeenten de ruimte om hun eigen ambities en agenda te bepalen. De Rijksoverheid maakt het door het introduceren en verhogen van de financiële prikkels wel steeds aantrekkelijker om de VANG-doelstellingen te volgen. We zien dit terug in de ontwikkelingen tijdens de eerste periode van het programma:



Figuur 7: Ontwikkeling VANG periode 2015-2019

Wij stellen voor om voor het recycleplan de volgende kaders vast te stellen:

Milieu

1. Aansluiten bij de landelijke VANG-doelstellingen die gericht zijn op een forse vermindering van de hoeveelheid ongescheiden aangeboden restafval, met de ambitie van maximaal 100 kilo restafval in 2026 en maximaal 30 kilo restafval per inwoner in 2030.

2. Optimalisatie van het hergebruik van grondstoffen. Het heeft weinig nut om gescheiden in te zamelen als de grondstoffen vervolgens niet opnieuw kunnen worden gebruikt. Uitgangspunt voor het beleid is om zoveel mogelijk grondstoffen uit het restafval te halen. Door grondstoffen zo schoon mogelijk aan te bieden aan de verwerkende industrie wordt het financieel en praktisch voordelig om er nieuwe producten van te maken.

Service

1. Voor onze inwoners ontwikkelen we een programma dat gericht is op het veranderen van gedrag. De kaders voor dit programma zijn:
    a. We maken het aanbieden van grondstoffen makkelijker: We gaan verder met het op orde brengen van de basisvoorzieningen voor het gescheiden aanbieden van grondstoffen. Waar mogelijk breiden we deze voorzieningen ook uit. Hierbij kijken we niet alleen naar de inzameling aan huis, maar ook naar de inzameling van de grove afvalstromen op afvalbrengstation de Hamster. We maken hierbij steeds de afweging tussen uitbreiding van de service, het verwachte milieuresultaat en de bijbehorende kosten.
    b. We maken het aanbieden van ongescheiden restafval minder aantrekkelijk. Hierbij werken we twee varianten uit. In de eerste variant zetten we alleen serviceprikkels in om het

aanbieden van restafval te ontmoedigen. In de tweede variant zetten we naast deze serviceprikkels ook een tariefprikkel in, waarbij inwoners die minder restafval aanbieden financieel gunstiger uit zijn dan mensen die veel restafval ongescheiden aanbieden.

c. We gaan onze inwoners maximaal ondersteunen bij het aanbieden van schone grondstofstromen.

2. De gemeente Texel kent zoals hierboven al aangegeven een unieke uitdaging in het toeristische afval. Hierdoor zijn best practices in andere gemeenten niet zonder meer te implementeren. Waar mogelijk moet het nieuwe recycleplan oplossingen aandragen om het vermengen van huishoudelijk afval met bedrijfs- en toeristisch afval terug te dringen. Hierbij moet speciale aandacht worden gegeven aan afval dat ontstaat door het recreëren in huishoudens (logiesverstrekkers) en afval in de openbare ruimte.
3. We richten maatwerk in waar nodig. In principe werkt afvalinzameling vaak via het principe ‘one size fits all’. Voor sommige afvalstromen (bijvoorbeeld luiers en incontinentiemateriaal) en voor sommige doelgroepen (bijvoorbeeld inwoners met een medische indicatie) biedt een standaard dienstverlening niet altijd uitkomst. Voor deze uitzonderingen wordt gekeken of en op welke wijze er maatwerk (doelgroepenbeleid) mogelijk is.

Kosten

1. De afvalstoffenheffing is 100% kostendekkend.
2. De insteek van het recycleplan is om de verwachte kostenstijging beheersbaar te houden. Het belangrijkste mechanisme hiervoor is afvalpreventie en het ombuigen van de dure restafvalstroom naar grondstofstromen. De verwachtingen op het gebied van kosten zijn niet rooskleurig:
   a) De verhoging van de belasting op verbranding zet naar verwachting door. Het huidige tarief zal naar verwachting in de toekomst verder stijgen.
   b) De kosten van de logistieke dienstverlening stijgen door personeels- en brandstoffenschaarste.
   c) De kosten voor de verwerking nemen toe. Dit wordt veroorzaakt door:
      1. Hogere kosten voor de verwerking van restafval en grondstoffen.
      2. Lagere opbrengsten voor de recycling van grondstoffen die geld opbrengen door de ontwikkelingen op de wereldmarkt.

   Doordat het verwerken van grondstoffen echter goedkoper blijft dan het verwerken van restafval, zorgt de ombuiging van restafval naar grondstoffen voor de demping van de kostenstijging, waardoor de stijging van de afvalstoffenheffing beheersbaar kan worden gehouden. Anders gezegd: de afvalstoffenheffing stijgt minder hard dan wanneer je niets doet en de kosten voor afval zijn lager in vergelijking met gemeenten die niets doen om de hoeveelheid restafval te verminderen.

4.2 Op te leveren product(en)

Om de gemeente en raad bij te staan en haar beleidskeuzes zorgvuldig te formuleren maken we dankbaar gebruik van de kennis en ervaring van onze ketenpartner HVC. Zij ondersteunen meerdere gemeenten bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Samen ontwikkelen we nieuw grondstoffenbeleid in de vorm van een recycleplan. Dit is een combinatie van maatregelen om restafval te verminderen en de inzameling van gescheiden grondstoffen te verbeteren, een ondersteunend programma met participatie, communicatie en educatie en een pakket van maatregelen dat de implementatie in goede banen gaat leiden.

De maatregelen worden voorzien van een voorspelling op het gebied van de grondstoffendriehoek. Op basis van landelijke modellen en de eigen ontwikkeling op Texel doen we een voorspelling voor de effecten op milieugebied, de ontwikkeling van de kosten en beschrijven we de effecten voor de service. Op deze wijze kan op basis van een uitgebreide business case een onderbouwde afweging worden gemaakt over de koers voor de komende jaren.

1. Gedragsverandering

Centraal binnen dit beleid staat een gedragsverandering van inwoners. Het leeuwendeel van ons gedrag komt onbewust en automatisch tot stand. Een schatting van de verhouding: 5% bewust, gepland gedrag, tegenover 95% onbewust, automatisch gedrag. Dit is handig wanneer het ‘business as usual’ is, maar wanneer er

veranderd moet worden vormen deze ingesleten gedragspatronen juist een belemmering. Er moet naar een manier gezocht worden om gewoontegedrag (onbewust gedrag) te veranderen. Bij afvalscheiding komt hier nog bij dat (bijna) iedereen ervan overtuigd is dat hij het 'al goed doet'. Dit betekent dat we vooral met onbewust gedrag en normenpatronen aan de slag moeten en mensen bewust moeten maken van het gegeven dat hun inschatting van 'goed' gedrag nog onvoldoende is om ook een goed resultaat te halen. Om dit te bewerkstelligen maken we gebruik van een inzamelsysteem gericht op het voorkomen van afval, het verminderen van restafval en op maximaal hergebruik van grondstoffen, participatie, communicatie en educatie, coaching, nudging en handhaving en maatwerk.

2. Inzamelsysteem dat gericht is op het voorkomen van afval

Iedereen kent wel de uitspraak 'voorkomen is beter dan genezen'. Dit is uiteraard ook waar voor afval. Het opnieuw gebruiken van een product is de meest mooie vorm van hergebruik. Dan hoeft er geen energie te worden gebruikt om de materialen of de grondstoffen uit het afval terug te winnen. Mooie vormen van producthergebruik vinden we in Nederland terug via:

- Vintage kledingwinkeltjes of digitale ruilsites, zoals Vinted.
- Kringloopwinkels en meer gespecialiseerde zaakjes zoals antiek, tweedehands boeken en platenzaken en brocantespeciaalzaakjes of ruilbeurzen.
- Repaircafés voor elektrische apparaten en specialisten voor het opknappen van oude fietsen.
- Bouwstoffenmarkten voor het opnieuw gebruiken van tegels ed.

We bekijken voor welke van deze initiatieven er ruimte en kansen zijn voor de gemeente Texel, eventueel in combinatie met het afvalbrengstation de Hamster en/of particuliere initiatieven.

3. Inzamelsysteem dat gericht is op het verminderen van restafval

We werken twee varianten uit waaruit gekozen kan worden. Eventueel kunnen prikkels aanvullend aan elkaar worden ingevoerd.

- Het aanbieden van restafval maken we minder aantrekkelijk door serviceprikkels. Dit kan bijvoorbeeld door een aanpassing in de inzamelfrequentie.
- Het aanbieden van restafval maken we minder aantrekkelijk door een tariefprikkel, waarbij inwoners die minder restafval aanbieden financieel gunstiger uit zijn dan mensen die veel restafval ongescheiden aanbieden.

Daarnaast werken we de implicaties van geregistreerd inzamelen uit, zodat er een betere scheiding kan worden gemaakt tussen huishoudelijk afval en toeristisch afval en bedrijfsafval.

4. Inzamelsysteem dat gericht is op maximaal hergebruik van grondstoffen

We werken in het recycleplan minimaal de volgende grondstoffen verder uit:

- De inzameling van gft en etensresten (GFTE).
    - De effecten van de driewekelijkse inzameling op de hoeveelheden en de kwaliteit van de grondstofstromen en de alternatieven.
    - Het verbeterpotentieel van de afvalstroom etensresten die nu voornamelijk in het restafval verdwijnt.
- De inzameling van plastic, blik en drinkpakken (PBD).
    - De effecten van de driewekelijkse inzameling op de hoeveelheden en de kwaliteit van de grondstofstromen en de alternatieven.
- De professionalisering van de inzameling van oud papier en karton (OPK).
- De inzameling van textiel.
    - Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en vermindering van de afkeur.
- De inzameling van de grove afvalstromen.
    - De mogelijkheden om de milieustraat meer circulair in te richten om te voorkomen dat afval ontstaat.
    - Een goede scheiding van bedrijfsafval en huishoudelijk afval, waarbij het afvalbrengstation alleen wordt ingezet voor de huishoudelijke afvalstromen.

  - Openingstijden, afvalstromen en acceptatiecriteria bij de Hamster.
  - De inrichting op het terrein bij de Hamster.
  - De mogelijke alternatieven voor de huidige grof afval inzameling aan huis.
  - Hulpmiddelen voor inwoners voor het aanbieden van grof afval op het afvalbrengstation.
- De ontwikkeling van de inzameling van luiers en incontinentiemateriaal.

De inzamelrespons van glas en chemisch afval is net als in de meeste gemeenten ook in Texel al vrij hoog. Dit komt doordat inwoners de urgentie van deze twee afvalstromen beter omarmen dan bijvoorbeeld de urgentie van het scheiden van plastic, gft en etensresten of oud papier. Hier is naar verwachting weinig verbetering te behalen, maar waar mogelijk zullen we ook op deze afvalstromen optimalisaties inzetten.

5. Participatie, Communicatie en Educatie

Bij de opstelling van het nieuwe recycleplan betrekken we onze inwoners. Zij zijn immers de ervaringsdeskundigen en zij maken het verschil of het nieuwe beleid een succes wordt. Daarom bekijken we samen met hen op welke wijze het nieuwe beleid het beste past op Texel. Hierbij maken we onder meer gebruik van ons platform “Texel Spreekt”. Andersom bekijkt de gemeente of zij kan participeren in initiatieven van inwoners. Een goed voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld “Texel Plastic Vrij”.

De communicatiecampagne is gericht op het ontwikkelen van nieuw gedrag. Dit doen we niet alleen met voorlichtingsmaterialen, maar ook met projecten waarin we de inwoners nieuw gedrag laten beleven. Daarmee starten we al vroeg. Op de basisscholen en op de Hogeberg voeren we educatieve programma’s uit die gericht zijn op het verbeteren van afvalscheiding. We introduceren ook de praktische invulling van gescheiden inzameling in de klas. Immers: jong geleerd is oud gedaan.

Voorafgaand aan deze notitie is er ook een korte inventarisatie uitgevoerd onder brugklasleerlingen over hun eigen gedrag. Het geeft goed aan welke belevingswereld aansluit bij de ervaringen van kinderen en afvalscheiding. Een bloemlezing:

- ***De gemeente Texel zou een speeltuin kunnen maken van al het afval. Femke (13)***
- ***Ik neem weleens een tas mee naar het strand en daar stop ik vuil in wat ik tegenkom. Liv (12)***
- *Ik heb nog nooit meegedaan aan een cleanup en ik heb er ook niet zoveel zin in, maar onder schooltijd vind ik het niet zo erg om te doen. Roos (13)*
- *Ik zou wel meer flessen en zwerfvuil inzamelen als je er een grote beloning voor kreeg, bijvoorbeeld een trampoline. Matthijs (13)*
- *Ik gebruik een Dopper om uit te drinken. Jurre (13)*
- ***Thuis scheid ik zelf geen afval, maar mijn zus is wel heel fanatiek. Dirk (13)***

Figuur 8: Inventarisatie afvalscheiding de Hogeberg april 2023

6. Coaching, Nudging en Handhaving

De aanpassing van het gedrag vindt voor het grootste deel plaats ‘achter de voordeur’. De hierboven geschetste maatregelen begeleiden deze aanpassing. De effecten van afvalbeleid zijn echter ook vaak zichtbaar in de openbare ruimte. Daarom kijken we naar een effectieve mix van coaching, nudging en handhaving om de implementatie van het recycleplan te begeleiden. Uit andere gemeenten weten we dat we de meeste mensen kunnen verleiden tot goed gedrag door coaching en nudging (kleine aanpassingen in de openbare ruimte die verleiden tot goed gedrag). Slechts bij een notoire groep werkt deze aanpassing onvoldoende en leidt handhaving mogelijk wel tot een aanpassing.

We werken in ieder geval het volgende uit:

- De inzet van afvalcoaches om de kwaliteit van grondstoffen te monitoren en te verbeteren waar nodig.
- Aanpak voor bijplaatsingen (afval dat naast een verzamelcontainer wordt geplaatst) en dumpingen in de openbare ruimte.

- Een nul- en effectmeting van zwerfafval en bijplaatsingen om datagestuurd te monitoren welke effecten nieuw beleid heeft in de openbare ruimte.

7. Maatwerk

Waar nodig werken we aanvullend maatwerk uit voor speciale doelgroepen. De volgende doelgroepen worden in ieder geval uitgewerkt binnen het recycleplan:

- Inwoners die onvermijdbaar restafval hebben door een medische aandoening.
- Inwoners die in aanmerking komen voor kwijtschelding van afvalstoffenheffing.

4.3 Toeristisch en bedrijfsafval

Het toeristisch en het bedrijfsafval is strikt genomen geen huishoudelijk afval en maakt geen onderdeel uit van gemeentelijk grondstoffenbeleid. Toch is het door de huidige verwevenheid wel belangrijk om na te denken op welke wijze dit toeristisch afval het beste kan worden gescheiden van het huishoudelijk afval. Een strikte scheiding kan mogelijk tot ongewenste neveneffecten leiden, zoals meer vervoersbewegingen op het eiland en is in een aantal situaties waarschijnlijk niet gemakkelijk te implementeren en/of te handhaven.

Wij stellen daarom voor om in het recycleplan dit onderwerp te behandelen in een apart hoofdstuk. We schetsen zo goed als mogelijk de omvang van het afval, de mogelijkheden en kansen voor een andere aanpak en geven ook aan waar een andere aanpak tot knelpunten kan gaan leiden. Ook ontwikkelen we naast de communicatie die gericht is op inwoners een communicatieaanpak voor de openbare ruimte die gericht is op tijdelijk verblijf en recreatie.

5 Hoe doen we het

5.1 Geld

De kosten voor het uitwerken van deze maatregelen kunnen voor een belangrijk deel worden gedekt uit de afvalstoffenheffing. De gemeente ontvangt tevens via de uitvoeringsorganisatie NEDVANG vergoedingen en een zwerfafvalvergoeding afkomstig van de verpakkingsindustrie.

Voor grotere investeringen, zoals de aanschaf van ondergrondse afvalcontainers of tractie worden investeringsvoorstellen gedaan.

5.2 Succesfactoren

We willen dat de maatregelen die we nemen om onze doelen te bereiken succes hebben. Dat gaan we doen door tussentijdse evaluaties. Dit hoeven niet per se kostbare onderzoeken door derden te zijn. We stellen voor om momenten te kiezen waarin we terugblikken en de resultaten vergelijken met onze verwachtingen. De conclusies kunnen ons dan helpen om te verbeteren en waar nodig bij te sturen.

Onze nauwe samenwerking met HVC geeft ons de mogelijkheid om te vergelijken met gemeenten in de omgeving. Daarnaast voorziet de dienstverlening van HVC in kwartaalrapportages en brancheinformatie die nuttig is voor het maken van keuzes.

5.3 Risico's en beheersmaatregelen

Afvalgrondstoffen beslaan een zeer breed spectrum aan facetten en onderdelen.

Er wordt heel veel over het onderwerp gepubliceerd en er zijn dagelijks wijzigingen en veranderingen in het speelveld. Bijna iedereen heeft wel ideeën en heeft een mening, vaak op onderdelen van het onderwerp, zodat het ook politiek gevoelig is. Bovendien hebben we in het speelveld te maken met veel stakeholders, belangenpartijen en betrokkenen.
Integrale afstemming is van belang voor gedragen nieuw beleid, maar ook voor de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid voor de areaalhouders.

Door mondiale, Europese, landelijke en lokale commerciële, maar ook technische oorzaken kunnen plannen en maatregelen ineens zijn gedateerd. Daarom is monitoring en adequaat reageren op verschuivingen en veranderingen heel belangrijk.

De bestuurlijke besluitvorming is essentieel, de juiste bestuurlijke kaders vormen de handvatten.
Als de kaders helder zijn, kan de uitvoering vlot en effectief worden doorgevoerd.