Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Vergaderdatum:

Registratienummer:
BWV-21001465

Agendapunt:

Heerlen,
16 november 2021

Onderwerp
Inzameling huishoudelijk afval en grondstoffen: Grondstoffenplan 2022-2026 Rd4 gemeenten

Inleiding
Voor u ligt het 'Grondstoffenplan 2022-2026'. Hierin wordt beschreven hoe we ons de komende jaren gaan inzetten om, vanuit de circulaire economie gedachte, steeds meer richting te geven aan het beheer van grondstoffen en afval. De Rijksoverheid heeft via het programma 'Nederland Circulair in 2050' de ambitie uitgesproken dat in 2050 grondstoffen efficiënt worden ingezet en hergebruikt zonder schadelijke emissies naar het milieu. Deze wijziging naar een circulaire economie is niet alleen belangrijk om de milieudoelstellingen te behalen, maar heeft ook een financiële noodzaak. Bij gelijkblijvend beleid zullen in de komende jaren de kosten voor afvalverwerking flink stijgen. Door het nemen van maatregelen zorgen we ervoor dat deze kostenstijging in de toekomst zal worden afgevlakt.

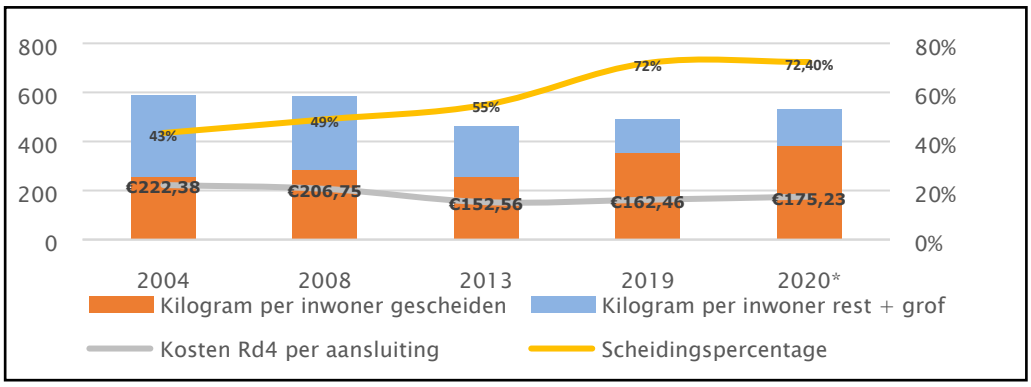
Het Grondstoffenplan is het logische vervolg op het Afvalinzamelplan 2004 en het Afvalbeheersplan 2014-2020 en sluit aan bij het programma Duurzaamheid 'Heelesje Wink' . Afval is geen afval meer en is een grondstof voor nieuwe producten. De komende jaren zal blijvend worden ingezet op een verdere toename van de inzameling van schone grondstoffen waarbij het voorkomen van afval nadrukkelijk aandacht krijgt. Hiermee wordt een weg ingeslagen in de richting van een duurzamere en afvalvrije gemeente in 2050.

Het uitgevoerde beleid in de periode 2004-2020 heeft de basis gelegd voor het huidige inzamelsysteem en het restafval is gedaald met 187 kilogram per Rd4-inwoner. Het scheidingspercentage is gestegen met 33%. De inzamelkosten zijn met €47,00 per inwoner afgenomen. Met deze resultaten presteren de Rd4-gemeenten bij de top 25% van Nederland op het gebied van kosten, scheidingsresultaat en dienstverlening.
Uit recente enquêtes onder bewoners en raadsleden is gebleken dat het huidige diftarsysteem kan rekenen op hun steun; al zien zij zeker wel ruimte voor verbeteringen. In het Grondstoffenplan zijn geen grootschalige wijzigingen in het inzamelsysteem voorzien. Wel worden bestaande structuren verbeterd of aangevuld om meer en schonere grondstoffen te verkrijgen. Het Grondstoffenplan bouwt voort op het succes naar minder afval maar ook naar meer én schonere herbruikbare grondstoffen. Naast de kwantiteit gaat de kwaliteit een nog grotere rol spelen in de toekomst.

De kaders voor het Grondstoffenplan komen voort uit wettelijke verplichtingen, landelijk beleid en marktontwikkelingen, de gemaakte systeemkeuzes en de recente enquêtes. Vanuit die kaders is het doel gesteld om in 2026 een afvalscheidingspercentage te bereiken van 80% met een gemiddeld aanbod van 100 kg restafval per inwoner.

Een van de sleutels tot succes zal, net als in de voorgaande jaren, liggen in de betrokkenheid van onze inwoners om een bijdrage te willen leveren aan de scheiden van grondstoffen. Inzet zal zijn om inwoners bewust maken van het belang van schone grondstoffen en de eigen rol die zij daarbij kunnen hebben. Participatie is van grote waarde.
Om dit te bereiken wordt de inzameling van grondstoffen geoptimaliseerd. Ook zal gezocht worden naar oplossingen om makkelijk schone grondstoffen gescheiden aan te kunnen bieden. Met een positieve stimulans zal de kwantiteit én de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen worden verhoogd en wordt voortgebouwd op het bereikte resultaat.

Evaluatie periode 2004-2020
In deze periode zijn maatregelen uitgevoerd om de hoeveelheid restafval en kosten van de inzameling terug te dringen. De invoering van Diftar in 2010 gaf een afname van het restafval van 334 kg in 2004 naar 205 kg per inwoner in 2013. Na uitvoering van maatregelen, zoals de BEST-tas en het nultarief GFT, is de daling verder doorgezet naar 147 kg per inwoner jaar en een scheiding van 72% in 2020. Alle inspanningen hebben gezorgd voor minder afval en een hoger scheidingspercentage, lagere inzamelkosten en meer grondstoffen. In onderstaande tabel zijn de behaalde resultaten weergegeven.



* In 2020 is een stijging van circa 10% te zien door het thuiswerken vanwege de coronacrisis

Na 2004 is een duidelijke daling van de kosten te zien. Dit komt deels door de destijds gunstige aanbesteding van rest- en GFT-afval. In 2004 lagen de kosten per aansluiting op € 222,- en in 2013 zijn deze afgenomen naar € 150,- per aansluiting. Daarna zijn de kosten weer gestegen door bijvoorbeeld de invoering van de verbrandingsbelasting in 2015. Bedroeg deze bij de invoering nog € 13,- per ton verbrand of gestort afval. In 2021 is dit bedrag opgelopen tot € 33,-. Naast de lagere verwerkingstarieven is de daling ook het gevolg van de afname van de hoeveelheid restafval en een betere afvalscheiding. De hierdoor verkregen grondstoffen zijn tegen gunstigere kosten verwerkt of leveren een opbrengst op. Vanaf 2018 liggen de marktprijzen echter onder druk en is de kwaliteit afgenomen met een nadelige invloed op de kosten.

De maatregelen en het scheidingsgedrag van onze inwoners zijn succesvol geweest. Zonder deze maatregelen zouden de kosten per aansluiting, rekening houdend met autonome kostenstijgingen, ruim boven de €350,- liggen.

Enquête
In de voorbereiding op het Grondstoffenplan hebben we onze inwoners en raadsleden een aantal stellingen en vragen voorgelegd. In totaal hebben 25.000 inwoners deelgenomen aan deze 2 enquêtes (Heerlens aandeel: 30%) . Afvalinzameling is bij uitstek een

onderwerp dat leeft. Iedereen heeft er nagenoeg dagelijks mee te maken. Het succes van het inzamelsysteem berust voor een belangrijk deel bij het draagvlak onder onze inwoners. Dit draagvlak is groter als inwoners al in een vroeg stadium kunnen aangeven wat hun ideeën en voorkeuren zijn.

Onze inwoners zijn als 'ervaringsdeskundigen' betrokken bij het proces. Wij hebben ze gevraagd naar het belang van kennis over afvalscheiding en de bereidheid tot verbetering van het scheidingsgedrag. Ook is gevraagd om suggesties en het huidige inzamelsysteem. Hieronder in hoofdlijnen de belangrijkste uitkomsten:

- Onze inwoners zijn tevreden over het huidige inzamelsysteem DIFTAR;
- Er is ruim draagvlak voor de scheidingsdoelstelling;
- Men wil meer mogelijkheden/service om grondstoffen te scheiden;
- Houd het betaalbaar;
- Blijf ons actief betrekken;
- Aandacht voor ontwijkgedrag en dumpingen.

Bovenstaande uitkomsten zijn gebruikt bij het opstellen van het Grondstoffenplan en het uitvoeringsprogramma.

<u>Beleidskaders en ontwikkelingen</u>

Programma duurzaamheid
In het door de raad vastgestelde programma Duurzaamheid heeft Heerlen op basis van het landelijk afvalbeheerplan duidelijk ingezet op een verdere daling van de hoeveelheid restafval en een duurzame circulaire samenleving waarbij grondstoffen centraal staan.

Landelijk beleid
De Rijksoverheid heeft als doel gesteld dat de Nederlandse economie in 2050 volledig circulaire is. Hierbij is ook een tussendoelstelling geformuleerd: samen met maatschappelijke partners naar 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030.
In het programma Van Afval naar Grondstof is afgesproken om in 2025 op 30 kg restafval per inwoner per jaar uit te komen. Een zeer hoge ambitie.
De ambitie van dit programma was om in 2020 te komen tot 75% afvalscheiding en tot een maximaal percentage scheiding te komen in 2025. Deze doelstelling voor afvalscheiding in 2020 is tevens geconcretiseerd in een hoeveelheid huishoudelijk restafval (fijn en grof huishoudelijk restafval) van maximaal 100 kg per inwoner per jaar. Het halen van deze ambitie is onhaalbaar gebleken. Het Nederlandse gemiddelde ligt in 2020 op 185 kg huishoudelijk restafval. Het gemiddelde van de Rd4-gemeenten ligt op 135/147 kg fijn en grof restafval per inwoner in 2019 en 2020 (toename door de corona crisis). Het gemiddelde scheidingspercentage ligt nipt onder de doelstelling met 72%.

Global goals
In 2015 hebben de Verenigde Naties 17 ambitieuze doelstellingen voor duurzame ontwikkeling vastgesteld. Deze 17 doelen zijn gesteld om van de wereld een betere plek te maken in 2030 en zijn een mondiaal kompas voor uitdagingen als armoede, onderwijs en de klimaatcrisis. De gemeente Heerlen heeft deze doelstellingen omarmd en is een Global Goal gemeente. In het Grondstoffenplan is hiermee rekening gehouden. Met de resultaten van het Grondstoffenplan wordt bijgedragen aan economische groei en duurzame werkgelegenheid in de regio. Door afval niet meer als afval te zien maar als grondstof, kan de circulaire economie worden gestimuleerd en gefaciliteerd.

Marktontwikkelingen en kosten

De verwerking van onze grondstoffen en restafval is afhankelijk van de wereldmarkt. De export van grondstofstromen is zeer beperkt als gevolg van hogere kwaliteitseisen. De Europese markt wordt de komende jaren gedwongen om zelf voldoende verwerkingscapaciteit binnen de EU op te bouwen. De marktprijzen voor circulaire grondstoffen zijn medio 2021 laag. De verwachting is dat, met de verdere uitrol van de circulaire economie, de marktprijzen in de toekomst zullen stijgen. Los van de landelijke scheidingsdoelstellingen mag de hierboven genoemde constatering echter geen reden zijn om ons afval niet meer te scheiden. Gezien de (sterk) toenemende verwerkingsprijzen voor restafval zou niet scheiden van ons afval kostbaarder zijn. De hoge verwerkingsprijzen zijn mede het gevolg van de verbrandingsbelasting en de aangekondigde CO_2 belasting.
De prijs voor de verwerking is ook afhankelijk van lopende contracten bij eindverwerkers en de beschikbare capaciteit. Een aspect waar na 2023 rekening mee moeten worden gehouden als de contracten voor restafval en GFT-afval aflopen. Bovenstaande ontwikkelingen zullen er toe leiden dat bij gelijkblijvend beleid de kosten voor het afvalbeheer fors zullen toenemen.

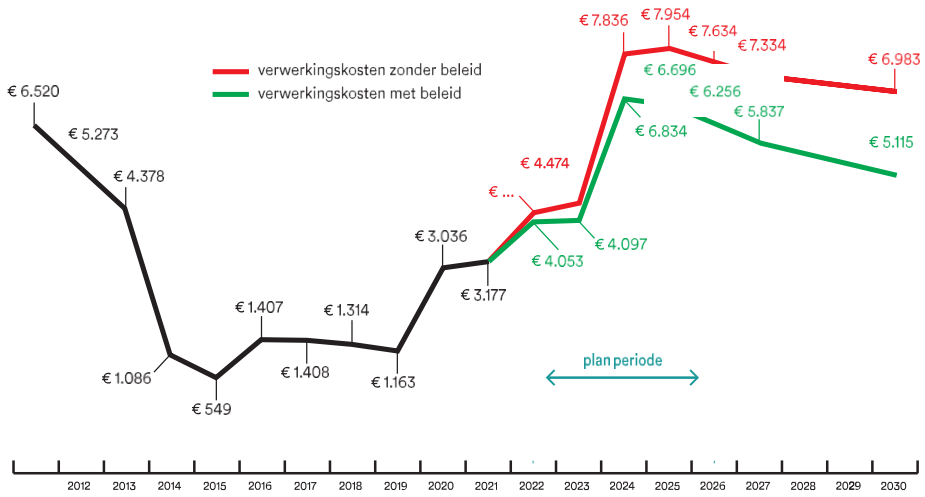
Ondanks de kostenstijgingen worden zeker mogelijkheden gezien om dit gedeeltelijk om te buigen. De in Rd4-verband gemaakte strategische keuzes voorzien in kostenbesparende maatregelen en bieden ook de ruimte om te investeren in een toekomstbestendige organisatie. De realisatie en voortgang van het Grondstoffenplan wordt opgenomen in de begrotingscyclus van Rd4. Jaarlijks zal in de begroting Rd4 hier een vooruitblik op gegeven worden en zullen eventuele investeringen en bijbehorende opbrengsten worden verantwoord in de jaarrekening van Rd4.

Innovaties en technologische ontwikkelingen
De transitie op het gebied van circulariteit wordt op meerdere gebieden verder ingezet. Zo blijven de Rd4-gemeenten de komende periode nauw contact houden met de industrie/chemie op het gebied van (alternatieve) verwerking van afval/grondstofstromen (bijv. Chemelot) en zal ook blijven participeren in proeftrajecten. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van eventuele beschikbare subsidiegelden. Ook worden nauwlettend proefprojecten in Nederland gevolgd (bijv. luierinzameling). Indien mogelijkheden zich voordoen zal onderzocht worden of ze kunnen bijdragen aan onze gestelde ambities.

Arbeidsparticipatie
De Rd4-gemeenten blijven vasthouden aan de vertrouwde inzet vanuit de sociale werkgelegenheid en mogelijke (nieuwe) circulaire activiteiten worden benut om deze mensen blijvend in te kunnen zetten. Het creëren van mogelijkheden voor de inzet van arbeidsparticipatie past in het gekozen uitgangspunt om bij het grondstoffenbeleid rekening te houden met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

Financieel perspectief

De maatregelen uit het Grondstoffenplan hebben een dempende werking op de verwerkingskosten. In onderstaande figuur zijn de verwerkingskosten zonder en met beleid weergegeven.



Verwachte ontwikkelingen van de verwerkingskosten (x 1000)

Met de rode lijn wordt de autonome ontwikkeling van de verwachte verwerkingskosten weergegeven. De stijging van deze kosten wordt voornamelijk veroorzaakt door de verwerkingskosten voor rest- en GFT-afval in verband met het afsluiten van nieuwe contracten, de verbrandingsbelasting en na 2025 de invoering van een mogelijke CO_2 heffing op het verbranden van afval.

Met de groene lijn worden de effecten weergegeven van betere afvalscheiding waardoor minder restafval hoeft te worden verbrand. Deze effecten zijn vanaf 2011 zichtbaar, maar worden vanaf 2019 gedeeltelijk teniet gedaan door het invoeren van de verbrandingsbelasting en stijgende verwerkingstarieven. Door het uitvoeren van de acties uit het uitvoeringsprogramma, waarbij het verkrijgen van schone grondstoffen en minder aanbod van restafval van sterk belang is, zullen de stijgende kosten worden getemporiseerd. Het Grondstoffenplan beschrijft de continue zoektocht naar slimme en duurzame oplossingen om afval te verminderen, grondstoffen te scheiden, spullen een tweede leven te geven en mensen kansen te bieden.

Naast de uitvoering van het Grondstoffenplan werkt Rd4 vanuit haar meerjarenstrategie 2022-2026 aan een verbeterde exploitatie van de op- en overslagvoorzieningen, een investering in de milieuparken (aanpassing tot grondstoffenparken) alsmede een verbetering van de dienstverlening. Mede door deze acties wordt geprognotiseerd dat er in vergelijking met de te verwachten autonome kostenstijging een kostenreductie kan worden gerealiseerd. Gedurende de planperiode 2022-2026 wordt een besparing van €35,- per aansluiting verwacht.

Ondanks dat de kosten de komende planperiode toenemen, is er wel voldoende perspectief voor de periode ná 2026. Zodra de markt weer in balans is, kan hier optimaal van geprofiteerd worden. De komende jaren legt het Grondstoffenplan hiervoor de basis.

Uitvoeringsprogramma Grondstoffenplan

Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma is in ruime mate rekening gehouden met de input die is verkregen uit de enquêtes, het landelijk beleid, marktontwikkelingen en de evaluatie over de periode 2004-2020.

Strategie en aanpak

De kern van het nieuwe Grondstoffenplan is vooral gelegen in de gewijzigde benadering van de focus. Spraken we in de vorige beleidsplannen over afval; nu richten we ons geheel op grondstoffen. De uitkomst van de enquêtes bevestigen de conclusies van de evaluatie en bieden een goede basis voor het nieuwe grondstoffenbeleid welke past binnen de ambitie van de Rd4-gemeenten. Dit heeft geleid de volgende speerpunten:

- Minder restafval en schonere grondstoffen;
- Betrokkenheid en participatie van de inwoners;
- instandhouding/optimalisatie van het huidige inzamelsysteem.

Bovenstaande speerpunten vormen de basis voor uitvoeringsacties die moeten bijdragen aan het halen van de uitgesproken ambitie. Om te komen tot een uitvoeringsprogramma zijn een aantal uitgangspunten vast gesteld:

- Het huidige inzamelsysteem zal niet ingrijpend gewijzigd worden. Diftar blijft het uitgangspunt waarbinnen onderzoek naar verdere optimalisatie van de inzamelservice op grondstoffen mogelijk moet zijn;
- De beoogde uitvoeringacties hebben als doel het verbeteren van de inzamel- en of milieuprestaties en de service naar de bewoners;
- Gerichte communicatie naar en participatie door bewoners dragen bij aan de realisatie van het beleid;
- Kosten van het Grondstoffenplan moeten beheersbaar zijn en toekomstbestendig en het principe de van 'de gebruiker betaalt' zal nader bekeken worden.

Uitvoeringsprogramma met actiepunten

Om invulling te geven aan de beleidsuitgangspunten is een combinatie van actiepunten nodig. De actiepunten zijn opgenomen in een viertal thema's die nader uitgewerkt zijn in een uitvoeringsprogramma.

THEMA 1 Iedereen doet mee.
Onze inwoners vinden het normaal en makkelijk om schone grondstoffen op de juiste manier aan te bieden.

THEMA 2 Duurzame dienstverlening en voorzieningen
We sturen op meer service op de inzameling van afzonderlijke grondstoffen.

THEMA 3 Kostenbeheersing
Duurzaam omgaan met grondstoffen zorgt niet altijd voor een besparing.

THEMA 4 Schone buurt
Grondstoffenbeleid en een schone openbare ruimte gaan hand in hand.

De 17 actiepunten richten zich op de sturing van beheersbare en toekomstbestendige afvalkosten, meer en schonere grondstoffen, verbetering van de service richting onze inwoners, het gerichter informeren en enthousiasmeren van de inwoners en daardoor betrokkenheid te bij krijgen de doelstellingen rondom de circulaire economie. In hoofdstuk 6 van het Grondstoffenplan is de planning van de 17 actiepunten opgenomen.

Kader
Programma Volksgezondheid en Milieu, Circulaire economie

Kernthema:
Riool, afval en milieubeheer

Bevoegdheid
Het vaststellen van een beleidsplan betreft een raadsbevoegdheid ingevolge de artikelen 108 en 160 Gemeentewet. De verordenende bevoegdheid is aan de raad ingevolge artikel 147 Gemeentewet.

Voorstel
1. Het Grondstoffenplan 2022-2026 Rd4-gemeenten vast te stellen.

Argumenten
1.1 Gezien de ontwikkelingen de komende jaren is het huidige beleidsplan niet meer actueel.
De basis van het inzamelsysteem staat. In het nieuwe beleidsplan wordt de koers uitgezet voor de komende jaren en uitvoering gegeven aan verdere scheiding van schone grondstoffen uit het restafval. Aangesloten wordt op de landelijke doelstelling: Nederland circulair in 2050.

1.2 Het Grondstoffenplan legt de basis voor een transitie naar een circulaire economie en dempt de verwachte kostenstijging.
Door verdere optimalisatie en verbetering van de inzameling van grondstoffen maken we het onze inwoners makkelijk om grondstoffen in te leveren en te scheiden. Hierdoor wordt bijgedragen aan de circulaire economie en zullen de kosten minder hard stijgen.

1.3 Door uitvoering van het Grondstoffenplan worden onze inwoners actief betrokken in de transitie naar een circulaire economie.
Communiceren over grondstoffen en afval verschuift van informeren en instrueren naar activeren. Het Grondstoffenplan zet aan tot bewustwording én activering. Hierdoor gaan we minder afval verbranden en kunnen schone grondstoffen circulair ingezet worden.

1.4. *Het Grondstoffenplan draagt bij aan de vastgestelde duurzame ontwikkelingsdoelen.*
Het creëren van extra mogelijkheden voor de inzet van arbeidsparticipatie past in het gekozen uitgangspunt om bij het grondstoffenbeleid rekening te houden met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de VN. Op deze wijze wordt extra waarde aan onze grondstoffen gegeven.

Tegenargumenten en risico's
N.v.t.

Kosten en dekking
De realisatie/voortgang van het Grondstoffenplan wordt opgenomen in de begrotingscyclus van Rd4. Jaarlijks zal in de begroting Rd4 hierop een vooruitblik worden gegeven en zullen eventuele investeringen en bijbehorende opbrengsten worden verantwoord in de jaarrekening van Rd4.

Communicatie

We maken het Grondstoffenplan toegankelijk via onze website. Door berichten via de eigen gemeentelijke media en de pers maken we inwoners hierop attent.

Evaluatie
Medio 2024 zal er een tussenevaluatie worden gehouden en zal worden nagegaan in welke mate de genomen maatregelen tot het gewenste resultaat hebben geleid. De tussenevaluatie en eventuele bijsturing zullen aan de raad worden gerapporteerd.

Planning, procedure en uitvoering
Het grondstoffenplan wordt op 16 februari 2022 in de Commissie RO inhoudelijk gepresenteerd.

In het uitvoeringprogramma van het Grondstoffenplan zijn de actiepunten met tijdsplanning opgenomen welke in de periode 2022-2026 opgepakt worden. De Rd4-regio is voornemens na goedkeuring van de raden het nieuwe beleid in te zetten.

Bijlagen
Grondstoffenplan 2022-2026

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de gemeentesecretaris a.i.	de burgemeester,
L. Schouterden	drs. R. Wever

Dit voorstel is digitaal ondertekend en is daarom niet voorzien van handtekeningen.

Heerlen

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. registratienummer BWV-21001465;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier,	de voorzitter,
drs. T.W. Zwemmer	drs. R. Wever