Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1903955
Steller: E. Achterberg
Datum commissie:
Datum raadsvergadering:

Team: B&R
Teammanager: Peter Hoogenveen
Portefeuillehouder: S. Bashara
E-mail: e.achterberg@hoorn.nl

Onderwerp
Wijzigen proces gemeentelijk grondstoffenplan

Agendering
Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Verslag raadsinformatieve sessie 16 september 2021
2	Aanvullende maatregelen fase 1: afwegingstabel
3	
4	
5	

De raad besluit

1. Het proces om te komen tot een gemeentelijk grondstoffenplan te vereenvoudigen door een gefaseerde aanpak te kiezen bij de opstelling en uitvoering van het grondstoffenplan:
    a. Fase 1: lichte optimalisaties, voorbereiden basis afvalinzamelsysteem op orde, inwoners enquête.
    b. Fase 2: Gemeentelijk Grondstoffenplan.
    c. Fase 3: Uitvoeringsprogramma's.
2. In fase 1 in ieder geval de volgende maatregelen uitwerken of invoeren:
    a. Invoeren lichte optimalisaties: structurele inzet afvalcoaches, en extra communicatie over afval door HVC en de gemeente.
    b. Uitwerken voorbereidingen om basis afvalinzamelsysteem op orde te brengen: onderzoek ondergrondse containers binnenstad, onderzoek verzamelcontainers groente-, fruit- en tuinafval én etensresten binnenstad en hoogbouw, onderzoek milieuparkjes bij supermarkten, onderzoek verzamelcontainers plastic, blik en drinkpakken bij hoogbouw.
    c. Houden van een inwonersenquête.
3. De kosten van de genoemde maatregelen van in totaal € 30.000 te dekken uit reeds beschikbaar gesteld budget.

Samenvatting
De looptijd van het huidige afvalbeleidsplan is verstreken. Er is nieuw afvalbeleid nodig om de milieuprestaties (afvalscheiding) te verbeteren en de kosten te beheersen. Het nieuwe afvalbeleidsplan gaat gemeentelijk grondstoffenplan heten. Er zijn meerdere sessies met de raad geweest over hoe te komen tot dit grondstoffenplan. Het beeld is dat de ambitie richting betere afvalscheiding en kostenbeheersing breed gedeeld wordt, maar dat over de manier hoe dit bereikt moet worden, nog geen eenduidig en gedragen beeld is. Daarom wordt voorgesteld om het proces om te komen tot het grondstoffenplan te vereenvoudigen, door de maatregelen te faseren en te beginnen met (het uitwerken van) maatregelen die in ieder geval nodig zijn. In de eerste helft van 2022 wordt gestart met lichte verbeteringen van het afvalinzamelsysteem, worden onderzoeken uitgevoerd om iedere inwoner voldoende voorzieningen te geven om afval te kunnen scheiden en wordt een inwonersenquête gehouden. Op basis hiervan krijgt de raad in de tweede helft van 2022 een gemeentelijk

grondstoffenplan voorgelegd, waarin verdere maatregelen worden voorgesteld waarmee de ambitie behaald kan worden.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
De looptijd van het huidige afvalbeleidsplan is verstreken. Er is een nieuw afvalbeleidsplan nodig, dat gemeentelijk grondstoffenplan (GGP) gaat heten. In het GGP schetst de gemeente Hoorn haar ambitie en visie op een aspect van de circulaire economie: hergebruik van huishoudelijk afval. Het gaat er daarbij om zoveel mogelijk afval her te gebruiken en zo weinig mogelijk restafval[1] te verbranden. Dat is belangrijk, omdat het niet duurzaam is om grondstoffen, die hergebruikt kunnen worden, te verbranden: Daardoor zijn immers meer nieuwe grondstoffen nodig.

Er zijn inmiddels meerdere sessies geweest met de raad over hoe te komen tot een GGP. Het beeld is dat de ambitie richting betere afvalscheiding en kostenbeheersing breed gedeeld wordt, maar dat er over het hoe (hoe gaan we dit bereiken?) nog geen eenduidig en gedragen beeld is. In de raadsinformatieve sessie van 16 september 2021 is toegelicht het proces om te komen tot een GGP vereenvoudigen, de maatregelen meer te faseren en beginnen met zaken die sowieso nodig zijn en tot verbeteringen (quick wins) leiden.

Belang
De gemeente haalt op dit moment de afvalscheidingsdoelstelling van het rijk niet en de kosten voor inwoners blijven stijgen. Het verbranden van restafval wordt steeds duurder. Zonder nieuw beleid en aanvullende maatregelen raakt Hoorn achterop bij het bereiken van haar eigen circulaire doelstellingen en die van het rijk. Daarnaast blijven de kosten voor inwoners stijgen.

Centrale vraag
Hoe kan zonder veel tijd te verliezen een grondstoffenplan worden opgesteld en parallel hieraan alvast aan de slag gegaan worden met "quickwins" en voorbereidende maatregelen, die sowieso nodig en gewenst zijn?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
Betere afvalscheidingsmogelijkheden voor alle inwoners, het verlagen van de hoeveelheid restafval en het beheersen van de afvalstoffenheffing voor onze inwoners. Daarnaast blijft de service voor de inwoners op het gebied van de afvalinzameling minimaal op het zelfde niveau als het nu is.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
Dit voorstel draagt bij aan het onderdeel "circulaire economie" van het programma Duurzame Stad. Doel hiervan is onder meer om afval te hergebruiken als waardevolle grondstof. Het GGP zorgt ervoor dat inwoners hun afval beter gaan scheiden. Een groot deel van het afval bestaat uit waardevolle grondstoffen, die zo hergebruikt kunnen worden. Het voorstel draagt ook bij aan een van de Global Goals, te weten "Global Goal 12, verantwoorde consumptie". Global Goal 12 richt zich onder andere op afvalinzameling en scheiding, hergebruik, en het terugdringen van restafval.

4. Kaders

Rijksoverheid

- *Programma Van Afval Naar Grondstof (VANG)*: Doelstelling is dat inwoners van Nederlandse gemeenten vanaf 2020 nog maar 100 kilogram restafval per persoon produceren en in 2025 zelfs nog maar 30 kilogram per persoon. Inwoners van Hoorn produceren jaarlijks ongeveer 190 kilogram restafval per persoon. Een groot deel hiervan bestaat uit herbruikbare grondstoffen, zoals groente-, fruit- en tuinafval én etensresten, oud papier, plastic, blik en drinkpakken.

[1] Restafval kan niet hergebruikt worden in tegenstelling tot waardevolle grondstoffen als groente-fruit- en tuinafval én etensresten , plastic, blik en drinkpakken, papier, textiel, glas et cetera.

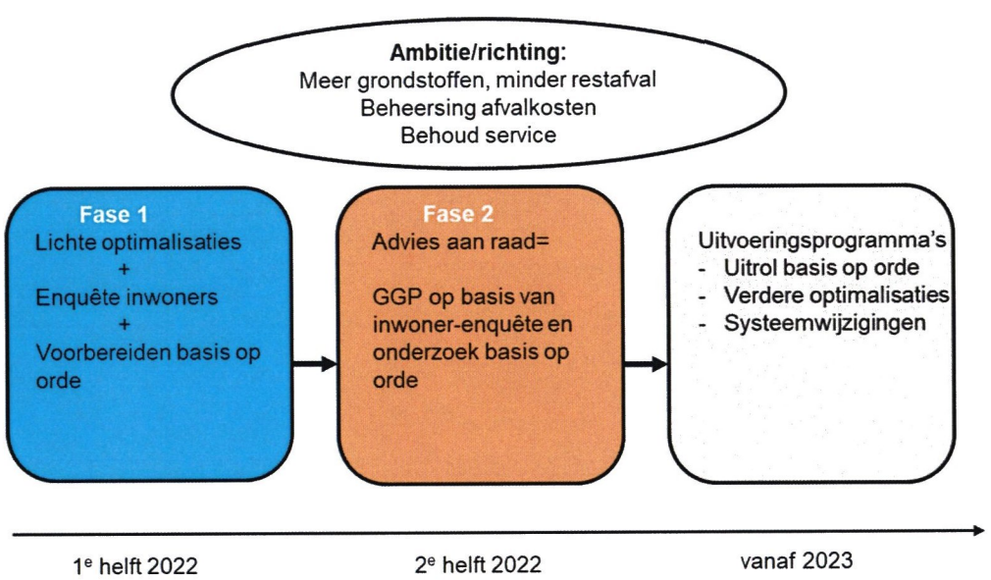
- *Verbrandingsbelasting*: Om gemeenten nog meer te stimuleren, wordt belasting geheven op het verbranden van restafval[2]. Deze belasting is opgelopen van € 0 in 2013, naar € 33,15 per ton in 2021. Wanneer inwoners hun afval niet goed scheiden en veel restafval hebben, betalen ze meer afvalstoffenheffing.
- *Programma Circulaire Economie*: Zet in op geen afval meer: producten worden efficiënter ontworpen en materialen zoveel mogelijk hergebruikt. Nederlandse gemeenten moeten in 2050 circulair zijn.

Gemeente Hoorn
- *Programma Duurzame Stad*: Hoorn klimaatneutraal en circulair in 2040.
- *Uitvoeringsprogramma Circulair Hoorn 2021-2024*: Zet in op bewustwording bij inwoners en verlagen van de impact op het milieu. De gemeente vervult hierin een voorbeeldfunctie.
- *Coalitieakkoord 2018-2022:* Het afvalscheidingspercentage moet verder omhoog.
- *Raadsinformatieve sessies 11 juni 2019 en 4 juni 2020*: Raads- en commissieleden vinden dat voor het GGP de accenten moeten liggen op een win-win situatie voor *"milieu"* en *"kosten"* én het *"serviceniveau"* minimaal op het huidige niveau.
- *Benen-op-tafeloverleg 2 februari 2021*: De raad geeft aan het tempo en ambitie van de VANG-doelstelling te ambitieus te vinden.
- *Informatieve raadssessie 16 september 2021:* Hierin is toegelicht om het proces te vereenvoudigen, de maatregelen meer te faseren en beginnen met zaken die sowieso nodig zijn en tot verbeteringen (quick wins) leiden.

5. Argumenten

Geadviseerd wordt om de opstelling en uitvoering van het gemeentelijk grondstoffenplan gefaseerd aan te pakken. Het college stelt voor om vanaf januari 2021, vooruitlopend op de opstelling van het nieuwe grondstoffenplan, alvast te starten met enkele lichte optimalisaties (quick-wins) en voorbereidende maatregelen die nodig zijn om alle inwoners in de hele stad mee te kunnen laten doen aan de gescheiden inzameling.

Het verdere proces ziet er nu als volgt uit (figuur 1):



Figuur 1: Drie fases in verdere aanpak

5.1 Toelichting fasen

Fase 1 (eerste helft 2022)
Deze fase bevat lichte verbeteringen van het huidige afvalinzamelsysteem, zoals extra communicatie over afvalscheiding aan inwoners. Daarnaast vinden voorbereidingen plaats om "de basis op orde" te brengen. Dit betekent dat iedere inwoner voldoende gefaciliteerd wordt om afval te scheiden. Ook wordt onder inwoners een enquête gehouden om te kijken wat inwoners belangrijk vinden voor afvalscheiding, service en kosten en waar de accenten op moeten komen te liggen. Een nadere toelichting volgt in paragraaf 5.2

Fase 2 (tweede helft 2022)
Op basis van de onderzoeken om de basis op de orde te brengen en de inwonersenquête, wordt een gemeentelijk grondstoffenplan (GGP) opgesteld. Dit wordt in de tweede helft van 2022 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Het GGP bevat de ambitie en richting die de raad op wil met het grondstoffenbeleid en geeft een planning weer, hoe we dit de komende jaren gaan realiseren. De maatregelen in het GGP worden globaal beschreven.

Fase 3 (vanaf 2023)
Het GGP wordt verder uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's. De uitvoeringsprogramma's gaan in chronologische volgorde gedetailleerd in op:

- Basis op orde brengen. Afhankelijk van de onderzoeksresultaten in fase 1 wordt de basis op orde gebracht. De ondergrondse containers in de binnenstad worden bijvoorbeeld daadwerkelijk ingevoerd, evenals de inzamelvoorzieningen voor groente- fruit- en tuinafval én etensresten in de binnenstad en hoogbouw. Daarnaast hebben nog niet alle laagbouwwoningen voldoende voorzieningen om hun afval te scheiden. Dit betreft bijvoorbeeld drive in woningen, duplex woningen en boven- en benedenwoningen. Deze woningen hebben nog geen rolcontainer voor plastic, blik en drinkpakken en sommige hebben ook geen rolcontainer voor groente- fruit- en tuinafval,
- Verdere verbeteringen in huidige afvalinzamelsysteem. Als de basis op orde is gebracht, kunnen andere verbeteringen in het afvalinzamelsysteem worden overwogen. Dit betreft bijvoorbeeld het hervormen van de papierinzameling, grofvuil inzameling en de textielinzameling.
- Systeemwijzigingen. Als de basis op orde is gebracht en verdere verbeteringen in de inzameling zijn doorgevoerd wordt gekeken in hoeverre de door de raad gestelde ambitie behaald wordt. Als de resultaten niet bevredigend zijn, kunnen systeemwijzigingen worden toegepast. Daarbij kan het gaan om het toepassen van prijsprikkels en/of andere interventies.

In alle gevallen blijft de raad aan zet. Belangrijke maatregelen, zoals invoering van ondergrondse containers in de binnenstad of gescheiden inzameling van groente-, fruit- en tuinafval én etensresten in de binnenstad of hoogbouw, of wijziging van de oud papier inzameling zullen, na uitwerking, voor besluitvorming aan de raad worden voorgelegd.

5.2 Toelichting maatregelen Fase 1

Lichte verbeteringen afvalinzamelsysteem
Dit zijn maatregelen die een lichte verbetering hebben op het afvalscheidingsresultaat van de inwoners en die niet te veel kosten.
Concreet gaat het om:

- Inzet van afvalcoaches, die inwoners advies geven om hun afval (beter) te scheiden
- Extra communicatie over afval, zowel door HVC als de gemeente. Voorbeelden wat zijn scheidingsregels, wat gebeurt er met grondstoffen, hoe maken we het begrijpelijk voor iedereen.
- Inzet recyclekraam, een kraam op een drukbezochte plek (winkelcentrum), waar inwoners allerlei soorten afval gescheiden kunnen aanbieden.

Voorbereidingen basis op orde afvalinzamelsysteem
In deze fase worden voorbereidingen getroffen om de basisvoorzieningen van het afvalinzamelsysteem op orde te brengen. Hierin zijn ook een aantal suggesties meegenomen, die tijdens de raadsinformatieve sessie op 16 september 2021 zijn gedaan om aanvullende innovatieve maatregelen toe te passen (bijlage 1):

- onderzoek locaties ondergrondse containers in de binnenstad.
- onderzoek locaties bovengrondse containers voor de inzameling van groente-, fruit- en tuinafval én etensresten in de binnenstad én bij hoogbouwwoningen.
- onderzoek milieuparkjes bij winkelcentra, waar inwoners verschillende soorten afval gescheiden kunnen aanbieden, zoals oud papier, textiel, plastic, blik en drinkpakken.
- onderzoek bovengrondse verzamelcontainers voor plastic, blik en drinkpakken bij hoogbouwlocaties.

Deze onderwerpen worden onderzocht op haalbaarheid, waarbij gekeken wordt naar succesvolle ervaringen bij andere gemeenten. Resultaten van deze onderzoeken worden meegenomen in het GGP op hoofdlijnen, wat de raad in fase 2 ter besluitvorming krijgt voorgelegd.

Enquête inwoners
De gemeente hecht aan een zorgvuldig proces en wil graag inwoners betrekken bij de opstelling van het nieuwe GGP. Dat is belangrijk voor het draagvlak en werkt door in de inhoudelijke kwaliteit.
Doel van de enquête is om inzicht te krijgen inwoners belangrijk vinden, waar accenten op moeten liggen, waar zij verbeterpunten zien en hoe zij aankijken tegen bepaalde inzamelsystemen.

5.3 Voor- en nadelen van dit advies

Voordeel: Tempo maken
Voordeel is dat, vooruitlopend op het GGP op hoofdlijnen, alvast tempo gemaakt wordt. Er wordt gestart met lichte verbeteringen en voorbereidingen om de basis op orde te maken. Zo wordt niet onnodig tijd verloren, aangezien Hoorn al achter loopt. De afgelopen jaren blijft de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar steken op ongeveer 190 kilogram. Niets doen is geen optie. Er is actie nodig om niet verder achterop te raken met de circulaire doelstellingen.

Voordeel: Iedere inwoner kan zijn afval goed scheiden
Door de basis op orde te brengen, krijgen alle inwoners de gelegenheid om hun afval te scheiden. Ongeveer 30% van de inwoners heeft nu onvoldoende voorzieningen om hun afval goed scheiden. Dit zijn de bewoners van de binnenstad en hoogbouw. Dit blijkt uit de afvalscheidingsresultaten. Uit sorteeranalyses blijkt dat er meer herbruikbare grondstoffen in het restafval zitten van de bewoners van de binnenstad en de hoogbouw, ten opzichte van bewoners van de laagbouw. Wanneer de gemeente deze inwoners ook voldoende mogelijkheden wil bieden om hun afval te scheiden, dan zijn deze maatregelen altijd nodig, welk toekomstig afvalinzamelsysteem de raad ook kiest. Er is daarom geen reden om hiermee te wachten met onderzoek of de basis op orde brengen haalbaar is.

Voordeel: Invloed inwoners op GGP op hoofdlijnen
Voordeel van het doen van een enquête onder inwoners, is dat inwoners voorafgaand aan het GGP mogen aangeven waar volgens hen de accenten moeten komen te liggen, waar verbeterpunten zitten en hoe zij aankijken tegen bepaalde inzamelsystemen en voorzieningen.

Voordeel: Door fase 1 een beter en concreter GGP
Door fase 1 kan een gerichter GGP gemaakt worden. De resultaten van de onderzoeken om de basis op orde te brengen, evenals de resultaten van de inwonerenquête, vormen een belangrijke basis voor het GGP. Daardoor kan de raad een beter onderbouwd besluit nemen over het GGP.

Nadeel: geen grote impact op verlagen restafval en effect op kosten
Nadeel van de quickwins en de voorbereidende maatregelen om de basis op orde te krijgen, is dat hoeveelheid kilogram restafval per inwoner licht daalt. De VANG-doelstelling wordt hier niet mee behaald (zie hoofdstuk kaders). Dit gaat niet alleen om de (beperkte) impact op de hoeveelheid restafval, maar het heeft ook effect op de kosten. De invoering van ondergrondse containers in de binnenstad en bovengrondse verzamelcontainers voor groente-, fruit-, tuinafval én etensresten in de hoogbouw en binnenstad, kan zelfs tot kostenstijgingen leiden. Dit wordt in fase 1 onderzocht.
Het is echter wel een belangrijke eerste stap. Als alle drie de fases worden doorlopen, heeft dat wel een groot effect op de afname van de hoeveelheid restafval per inwoner.

5.4 Alternatieven
Het is (in theorie) mogelijk om meer maatregelen toe te voegen aan fase 1. Echter fase 1 bestaat uit "no-regret-maatregelen", waarmee wordt bedoeld dat deze maatregelen licht en niet te duur mogen zijn en bijdragen dat iedere inwoner mee kan doen aan de afval scheiding. Dat legt een belangrijke basis voor een betere afvalscheiding en het verminderen van restafval in de toekomst. De maatregelen die nu in fase 1 zijn opgenomen voldoen hieraan.
Andere maatregelen, zoals het in de hele stad nascheiden van plastic, blik en drinkpakken of deze afvalsoort overal in de stad met verzamelcontainers inzamelen, hebben we niet opgenomen, omdat ze tot een verslechtering van het afvalscheidingsresultaat en hogere kosten leiden. In bijlage 2 staat een overzichtslijst met maatregelen, waaronder maatregelen die in de informatieve raadsessie van 16 september 2021 zijn genoemd. Bij elke maatregel is gemotiveerd welke maatregelen wel passen in fase 1 en welke niet.

6. Maatschappelijk draagvlak
Er is niet onderzocht of er maatschappelijk draagvlak is voor dit voorstel onder de inwoners. Tijdens de raadsinformatieve sessie van 16 september 2021 is gevraagd om tempo te maken.
De quickwins en onderzoeksmaatregelen in fase 1 hebben geen grote consequenties. Hiervoor mag maatschappelijk draagvlak worden verondersteld. Voor verdere accenten en maatregelen wordt in fase 1 een inwoner enquête gedaan.

7. Financiële consequenties
Om de gevraagde maatregelen uit te voeren is een exploitatiebudget van € 30.0000 nodig. Binnen de afvalstoffenheffing is hierop geanticipeerd en de kosten kunnen gedekt worden uit het reeds beschikbaar gestelde budget onderzoekskosten afvalstoffen.

De kosten voor fase 1 behelzen de uitvoeringskosten van de inwonerenquête, de kosten van de lichte optimalisaties (zoals de afvalcoaches en de recyclekraam) en de onderzoekskosten van enkele basis-op-orde-maatregelen. Deze kosten kunnen gedekt worden uit de onderzoekskosten afval.
De onderzoekskosten (locatieonderzoek) kunnen binnen de bestaande capaciteit en afspraken met HVC worden gedaan.
De kosten hebben betrekking op de inwonersenquête (€ 10.000) en van de recyclekraam (€ 20.000).

8. Communicatie
Het besluit wordt gecommuniceerd via de gebruikelijke communicatiekanalen. De verdere communicatie zit verweven in de verdere opstelling en uitvoering van het GGP.

GEMEENTE HOORN

9. Realisatie

Er is een risico op een lichte kostenstijging. Dit gaat blijken uit de onderzoeken die in fase 1 plaatsvinden. Dit wordt meegenomen in het GGP, wat in fase 2 aan de raad wordt voorgelegd.

Hoorn, 11 NOV. 2021

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

de secretaris, de burgemeester