Gemeente Voorschoten

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:	Z/22/068305/317593
Datum collegebesluit:	20 september 2022
Datum commissievergadering:	6 oktober 2022
Datum raadsvergadering:	3 november 2022
november	
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	Vervolgstappen grondstoffenplan
Portefeuillehouder:	Wethouder R. Zoetemelk
Programma:	P 7 Volksgezondheid en milieu

Kernboodschap:

De gemeente Voorschoten maakt een keuze over de wijze waarop de PMD-fractie (Plastic verpakkingen, Metalen verpakkingen en Drankenkartons) wordt gescheiden. Stap 2.2 van het stappenplan uit het Grondstoffenplan 2021-2025. Om de doelen van de rijksoverheid op het gebied van afvalscheiding dichterbij te brengen is onder andere een betere scheiding van het PMD nodig.

Bijlagen:

Bijlage 1: Analyse Bron- of nascheiden van PMD
Bijlage 2: Marktverkenning nascheiden restafval
(vertrouwelijk ter inzage bij de griffie)

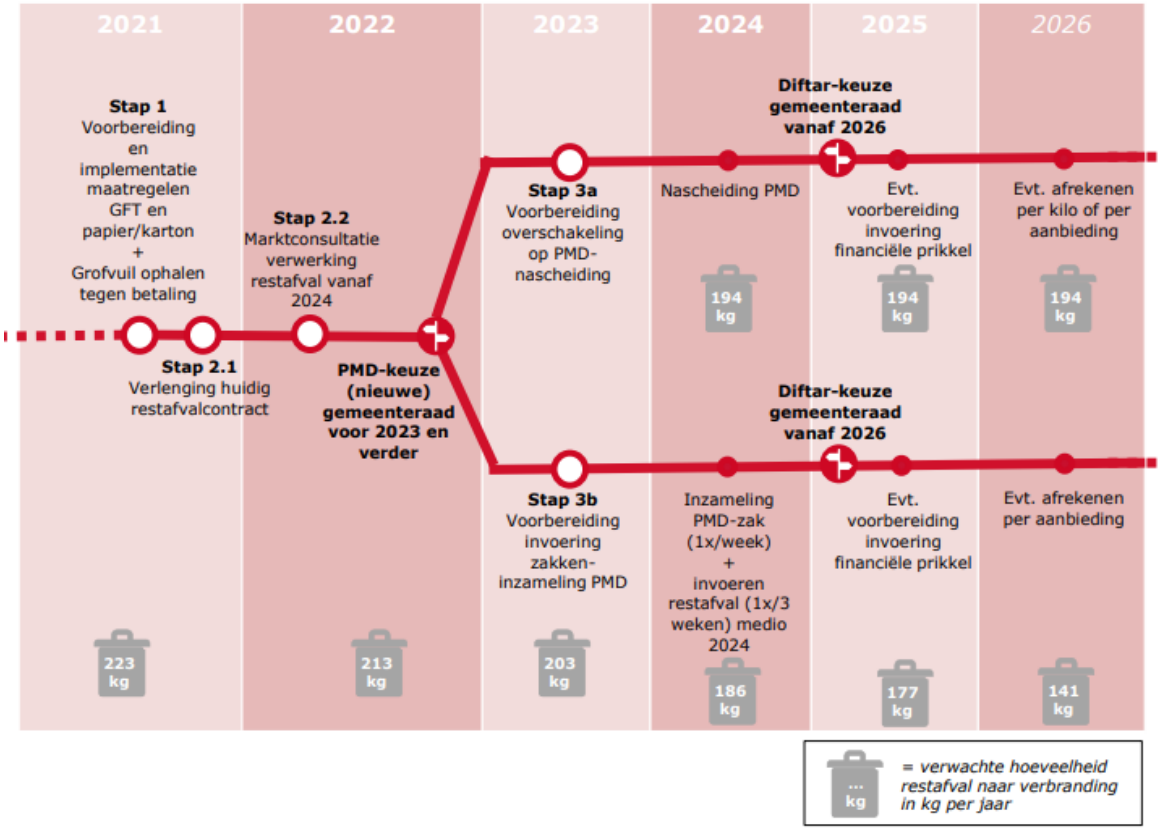
Beslispunten

1. Nascheiding van de PMD-fractie uit het restafval in te voeren per 1-1-2024.
2. Het college te verzoeken om hiervoor een Europese aanbesteding te starten.
3. In de kadernota 2024 een bedrag ad € 70.000,00 op te nemen voor de eenmalige invoeringskosten en deze extra kosten door middel van de Afvalstoffenheffing 2024 in rekening te brengen.
4. In de kadernota 2024 een bedrag ad €12.000,00 op te nemen voor de eenmalige kosten voor invoering en deze extra kosten door middel van de Afvalstoffenheffing 2024 in rekening te brengen.
5. In de kadernota 2024 structureel een bedrag van € 125.000,00 op te nemen voor de extra gemeentelijke kosten en deze extra kosten door middel van de Afvalstoffenheffing 2024 in rekening te brengen.

Relatie met: Grondstoffenplan 2021-2025 Z/20/050273

Adviesnota aan de Raad

Inleiding
Deze nota draait om de keuze voor het verbeteren van de scheiding van PMD uit het restafval, die is voortgekomen uit het Grondstoffenplan. Om de landelijke VANG doelstellingen (zie hieronder) te bereiken heeft de raad in november 2021 het stappenplan (zie schema hieronder) vastgesteld.



De gemeente staat nu bij stap 2.2 voor de keuze: bron-of nascheiding van PMD.

Het huidige verwerkingscontract voor restafval van de gemeente loopt per 31-12-2023 af.
Om te komen tot een nieuw verwerkingscontract voor het restafval, is het noodzakelijk om een keuze te maken over de manier van inzamelen/ verwerken van het (Plasticverpakkingen, Metalen verpakkingen en Drankenkartons) PMD. De keuze bestaat uit:

1. Continueren en intensiveren van bronscheiding PMD via huis aan huis inzamelen d.m.v. PMD-zakken in de hele gemeente.
2. Continueren en intensiveren van bronscheiding PMD via huis aan huis inzamelen d.m.v. PMD-minicontainers bij de laagbouw en via PMD-verzamelcontainers bij de hoogbouw.
3. Invoeren nascheiding van PMD uit restafval.

In het kader van deze keuze zijn twee onderzoeken uitgevoerd:

1) Onderzoek naar voor- en nadelen van (intensieve) bronscheiding van PMD ten opzichte van nascheiding uit restafval (bijlage 1).
2) Marktverkenning onder partijen die restafval kunnen nascheiden (bijlage 2 vertrouwelijk ter inzage bij de griffie).

Landelijke doelstellingen

Het doel van het Rijk is om in 2050 volledig circulair te zijn: grondstoffen blijven behouden in de productieketen en behouden hun waarde. Onderdeel hiervan is het Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof – Huishoudelijk Afval (VANG-HHA), dat gericht is op het bevorderen van kwalitatief goede afvalscheiding door huishoudens. VNG is één van de initiatiefnemers van dit programma en daarmee ligt er een kader voor gemeente Voorschoten om aan de slag te gaan met het verbeteren van de afvalscheiding. In het VANG programma zijn de volgende doelstellingen opgenomen om te komen tot volledige circulariteit:

- 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020
- 30 kg restafval per inwoner per jaar in 2025.

Voorschoten zit nu (cijfers 2021) op 222 kg per inwoner per jaar (197 fijn restafval en 25 grof afval)

<u>Afweging op basis van doelstelling kg restafval en recyclepercentage</u>

Bij de keuze PMD bronscheiden of nascheiden uit het restafval geldt de VANG-doelstelling als vertrekpunt. Er moeten meer grondstoffen gescheiden worden en de kwaliteit hiervan moet goed genoeg zijn om te kunnen worden gerecycled.

Uit het bijgevoegde onderzoeksrapport *'Bron- of nascheiden van PMD: inzicht in de mogelijkheden, voor- en nadelen van bron- en nascheiding van PMD voor gemeente Voorschoten (bijlage 1)'* blijkt dat via nascheiding meer plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drankenkartons teruggewonnen worden voor recycling dan via de huidige bronscheiding: 11-19 kg extra ten opzichte van nu (afhankelijk van de installatie), dus de hoeveelheid fijn restafval daalt hierdoor naar circa 178-186 kg per inwoner. Ook bij intensivering van de bronscheiding via bijvoorbeeld een haalsysteem met zakken of met minicontainers bij de laagbouw, leidt nascheiding tot betere recycleresultaten.

Om tot zo veel mogelijk recycling van huishoudelijk afval te komen lijkt het logisch om het restafval van Voorschoten te laten nascheiden in een installatie die niet alleen PMD uit het restafval haalt, maar ook andere grondstoffen zoals inert materiaal (zand, steentjes). Dit kan ingezet worden door de weg- en waterbouw. Bij deze zogenaamde 'brede nascheiders' wordt circa 10 kg grondstoffen extra uit het restafval teruggewonnen voor recycling. Hiermee daalt de hoeveelheid restafval naar circa 168-176 kg per inwoner per jaar.

'Brede nascheiding' lijkt dan ook een kansrijke keuze in relatie tot de recyclingdoelstelling voor 2025.

Afweging op basis van gewenste marktwerking

Een marktverkenning heeft echter uitgewezen dat er op dit moment maar een beperkt aantal partijen is dat nascheiding van restafval aanbiedt; voor 'brede nascheiding' is dat aantal (2; 1 privaat en 1 publiek) nog minder dan voor nascheiding van PMD (4). 'Brede nascheiding' kent slechts twee aanbieders en vraagt om een keuze voor een private of publieke partij.

Alternatief voor de gemeente is om aandeelhouder te worden van één van de publieke partijen die nascheiding van restafval aanbieden. Daarmee is geen sprake van marktwerking, maar verbindt de gemeente zich voor een lange tijd aan een partij. Gezien de verbintenis voor langere tijd is dit niet wenselijk aangezien aansluiten bij toekomstige ontwikkelingen in de Leidse regio dan lastig wordt.

Vanuit gemeentelijk oogpunt zijn beide situaties niet persé ideaal en daarom wordt het volgende voorgesteld:

- Uitschrijven van een Europese aanbesteding voor de verwerking van restafval, inclusief nascheiden van PMD uit restafval.
- In de beoordeling positieve waarde toekennen aan beperkte transportafstand/-kosten, een hoger rendement van de terugwinning van recyclebare grondstoffen (P, M, D, overige grondstoffen) en concrete toekomstplannen met betrekking tot verbetering van het rendement en/of de terugwinning van andere grondstoffen.

Beoogd effect.
Een daling van de hoeveelheid restafval waarmee een vervolgstap wordt genomen richting het landelijke doel om in 2050 volledig circulair te zijn.

Argumenten

1.1 De investerings- en inzamelkosten zijn bij de invoering van nascheiding lager dan bij intensivering van bronscheiding
Uit het onderzoek naar voor- en nadelen van (intensieve) bronscheiding van PMD ten opzichte van nascheiding uit restafval (bijlage 1) blijkt dat nascheiding vanuit kostenoogpunt op dit moment de meest gunstige keuze is: meer recycling van PMD tegen relatief lage extra kosten.

1.2 Nascheiding van PMD uit restafval leidt tot betere recycleresultaten
Door middel van nascheiding wordt meer PMD teruggewonnen voor recycling dan via de huidige bronscheiding. Ook bij intensivering van de huidige bronscheiding leidt nascheiding tot betere recycleresultaten en is daarom duurzamer en beter voor het milieu. De verwachting is dat door nascheiding de hoeveelheid ingezameld restafval per inwoner per jaar daalt van 197 kg naar 168-176 kg.

1.3 We volgen het beleid van de Leidse regio
Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest zijn sinds 2019 overgestapt op het nascheiden van PMD. Bij de overstap op nascheiden van PMD blijft aansluiting bij ontwikkelingen in de Leidse regio in de toekomst mogelijk.

1.4 Door nascheiden van PMD vindt een serviceverbetering aan de inwoners plaats
Nascheiding van PMD maakt het voor de inwoners makkelijker. Mensen twijfelen vaak welk plastic bij PMD en welk plastic bij restafval hoort. De inzamelresultaten in Voorschoten laten ook zien dat niet al het PMD apart in de PMD-verzamelcontainers wordt gedeponeerd. Een groot deel verdwijnt in het restafval en dat geeft aan dat een deel van de inwoners PMD niet of maar ten dele apart houdt.

Kanttekeningen

1.1 Bronscheiding van PMD kan in de toekomst mogelijk voordeliger zijn
Als de verbrandingsbelasting op restafval opportunistisch stijgt, dan is het denkbaar dat op termijn andere alternatieven financieel aantrekkelijker worden. Het is op dit moment niet bekend in welke mate de verbrandingsbelasting in komende jaren wordt verhoogd.

1.2 Landelijke doelstellingen worden niet gehaald
Volgens de Benchmark Huishoudelijk Afval van de NVRD en Rijkswaterstaat, waaraan 169 gemeenten hebben deelgenomen, was de hoeveelheid restafval per inwoner in 2020 178 kilo restafval, 8 procent meer dan in 2019. Daarmee is het officiële VANG-doel voor 2020 (100 kilo per inwoner per jaar) landelijk ver buiten bereik. Bovendien is in 2020 de dalende trend van de vijf jaar daarvoor afgelopen.

Stoppen met bronscheiding van PMD en overstappen op nascheiding van plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drankenkartons uit het restafval leidt naar verwachting in 2024 tot 178-186 kg restafval per inwoner. Hiermee haalt Voorschoten de VANG-doelstelling van maximaal 100 kg nog niet. Dit betekent dat er nog andere maatregelen nodig zijn om tot meer scheiding van recyclebare grondstoffen te komen. Mogelijk in te zetten instrumenten zijn:

- Gedrag beïnvloedende communicatie acties, vooral gericht op preventie van afval en het verkleinen van de grootste stromen in het restafval (organisch keukenafval)
- Tariefsysteem voor het aanbieden van restafval (diftar)

Het effect dat van een gedrag beïnvloedende campagne verwacht mag worden, ligt in de orde van 2 tot 10% (landelijke ervaringscijfers) meer grondstoffen per jaar. Het streven is dat dit uit komt op circa 151-173 kilo restafval per inwoner per jaar. Hiervoor is een langjarige campagne nodig die voortdurend aandacht blijft vragen voor vermindering van afval en afvalscheiding van verschillende grondstofstromen. Zeker omdat de keuze voor nascheiding van PMD inwoners het idee kan geven 'dat alles toch achteraf uit het restafval gehaald kan worden' en zij zich daardoor minder gaan inzetten voor het scheiden van GFT, papier, glas en textiel.

Voor het grootste deel van deze grondstoffen is het belangrijk dat deze nu en in de toekomst zoveel mogelijk door de inwoners zelf ('aan de bron') worden gescheiden. De kwaliteit van deze grondstoffen via bronscheiding is nodig om ze hoogwaardig te kunnen blijven recyclen.

De instrumenten worden op de volgende manier ingezet.

- In de periode 2023-2025 blijvend inzetten op gedrag beïnvloedende communicatie, met name ook gericht op de noodzaak om GFT, papier, glas, textiel en andere grondstoffen te blijven scheiden.
- Begin 2025 bepalen – na één volledig jaar nascheiden – wat de resultaten zijn en welke aanvullende maatregelen op het gekozen systeem nog genomen kunnen worden, zoals

betalen per aanbieding van restafval (relatief goedkoop systeem met relatief klein effect op hoeveelheid restafval) of betalen per kg (relatief duur systeem met relatief groot effect op hoeveelheid restafval).

Het uiteindelijke resultaat ligt volledig in handen van de inwoners: hun gedrag en bereidheid hun afval te verminderen en om hun grondstoffen te scheiden en apart aan te bieden, bepaalt de haalbaarheid van de nieuwste landelijke doelstelling om in 2050 volledig circulair te zijn.

1.3 Andere grondstoffen eindigen mogelijk ook weer bij het restafval

De keuze voor nascheiding kan inwoners het idee geven 'dat alles toch achteraf uit het restafval gehaald kan worden' waardoor zij zich minder inzetten voor het scheiden van GFT, papier, glas en textiel. Hierdoor gaat het aantal kg ingezameld restafval omhoog. Ook werkt het nascheiden van PMD en het hergebruik hiervan het beste als er geen organisch afval (GFT) of andere natte grondstoffen in het restafval aanwezig zijn. Door middel van een duidelijke communicatie campagne moet dit misverstand over "nascheiden" worden weggenomen bij de inwoners.

Communicatie/Inwonersparticipatie

In 2023 wordt een communicatie campagne ingezet op preventie van afval en het beter scheiden van GFT en papier. Eind 2023 en in 2024 worden de inwoners geïnformeerd over de nieuwe vorm (het nascheiden) van PMD scheiden uit restafval.

Financiën

Voor drie verschillende scenario's heeft een extern adviesbureau de verwachte financiële consequenties bepaald ten opzichte van de huidige situatie, namelijk:

1. Huis-aan-huis via PMD-zakken in de hele gemeente.
2. Huis-aan-huis via PMD-minicontainers bij de laagbouw en via PMD-verzamelcontainers bij de hoogbouw.
3. Nascheiding van PMD uit restafval in de hele gemeente.

Het verwachte effect op de structurele gemeentelijke kosten van de verschillende varianten is weergegeven in de onderstaande samenvattende tabel:

Samenvattend

	Scenario PMD-zak	Scenario PMD-(mini)container	Scenario PMD-nascheiden
Benodigde investering	€ 0	€ 375.000	€ 12.000
Eenmalige kosten voor invoering	€ 163.000	€ 188.000	€ 70.000
Extra structurele gemeentelijke kosten	€ 302.000	€ 144.000	€ 125.000

Alle scenario's leiden tot extra structurele kosten voor de gemeente. Deze extra kosten zijn het hoogst bij intensivering van de bronscheiding en de door ons gekozen variant "PMD-nascheiden" is het goedkoopste. De extra financiële consequenties bestaande uit: benodigde investeringen ad € 12.000 eenmalige kosten voor invoering ad € 70.000 en extra structurele gemeentelijke kosten ad € 125.000 zullen vanaf 2024 bij de Begroting 2024 via het gesloten systeem van de afvalstoffenheffing in rekening gebracht worden. Het product afval kent namelijk een gesloten

systeem wat wil zeggen dat de kosten voor het inzamelen van huishoudelijk afval worden bekostigd vanuit de opbrengsten vanuit de gemeentelijke afvalstoffenheffing. Een van de uitgangspunten hierbij is dat het tarief van de afvalstoffenheffing maximaal 100% kostendekkend is.

Juridisch kader
Hoofdstuk 10 van de wet Milieubeheer, het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG 2020) van het ministerie van I&M en het grondstoffenplan 2021-2025 van de gemeente Voorschoten.

Risico's
De keuze om te starten met het invoeren van nascheiding van de PMD-fractie uit het restafval is een relatief risico loze stap. Het doet geen afbreuk aan de investeringen van de afgelopen jaren en de impact op de inwoners is minimaal.

Het al dan niet verhogen van de verbrandingsbelasting op restafval is een risico dat niet is in te schatten.

Duurzaamheid
Duurzaamheid wordt bereikt door het streven naar een lagere hoeveelheid (rest)afval en een betere, hogere, scheiding van recyclebare grondstoffen. Het nascheiden van PMD uit het restafval draagt daarmee bij aan minder restafval.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

A.R. de Graaf,
gemeentesecretaris

drs. N. Stemerdink,
burgemeester

Besluit

Zaaknummer: Z/22/068305/317593

De raad der gemeente Voorschoten;

Gelet op hoofdstuk 10 van de wet Milieubeheer, het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG 2020) van het ministerie van I&M en het grondstoffenplan 2021-2025 van de gemeente Voorschoten;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 september 2022,

besluit:

1. Nascheiding van de PMD-fractie uit het restafval in te voeren per 1-1-2024.
2. Het college te verzoeken om hiervoor een Europese aanbesteding te starten.
3. In de kadernota 2024 een bedrag ad € 70.000,00 op te nemen voor de eenmalige invoeringskosten en deze extra kosten door middel van de Afvalstoffenheffing 2024 in rekening te brengen.
4. In de kadernota 2024 een bedrag ad €12.000,00 op te nemen voor de eenmalige kosten voor invoering en deze extra kosten door middel van de Afvalstoffenheffing 2024 in rekening te brengen.
5. In de kadernota 2024 structureel een bedrag van € 125.000,00 op te nemen voor de extra gemeentelijke kosten en deze extra kosten door middel van de Afvalstoffenheffing 2024 in rekening te brengen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad der gemeente Voorschoten,
gehouden op 3 november 2022

de griffier, de voorzitter,

drs. B.J. Urban drs. N. Stemerdink