

Onderwerp

Nieuwe aanpak huishoudelijk afval

Datum	11 augustus 2020	Naam en telefoon	A.de
Afdeling			Smit
LWE		Portefeuillehouder	J. van der Schoot

Wat adviseer je te besluiten? (=concept-besluit)

Volgens bijgaand raadsvoorstel de gemeenteraad voor te stellen de nieuwe aanpak van huishoudelijk afval vast te stellen.

Wat is de aanleiding voor dit advies?

Begin 2019 startten we met een proces om te komen tot een andere aanpak van het huishoudelijk afval in onze gemeente. Deze nieuwe aanpak is noodzakelijk, omdat:

- *Met de huidige aanpak halen we de landelijke doelstellingen voor afval niet.*

De landelijke doelstellingen "Van Afval Naar Grondstof (VANG)" voor scheiden van afval en hergebruik van grondstoffen zijn de laatste jaren in stappen aangescherpt. Deze worden kracht bijgezet door maatregelen zoals verhoging van de verbrandingsbelasting. De huidige doelstellingen, vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP3), zijn als volgt:

- o 2020: 100 kg restafval per inwoner per jaar en 75% afvalscheiding;
- o 2025: 30 kg restafval per inwoner per jaar en 85% afvalscheiding.

We blijven in onze gemeente al een aantal jaren steken op circa 195 kg restafval en 70% afvalscheiding.

Om de doelstellingen te halen, is anders denken en doen nodig in de gehele keten van producent tot en met consument. In dit voorstel gaat het om stimuleringsmaatregelen gericht op het afval dat door particuliere consumenten wordt aangeboden.

De huidige afvalaanpak is niet meer kostendekkend.

Afvalverwerking wordt ieder jaar duurder, met name door de combinatie van verbrandingsbelasting, ontwikkelingen op de afzetmarkt van afval en onze eigen kosten. Dit proces gaat door. Tussentijdse verhogingen van de afvalstoffenheffing zijn ontoereikend gebleken om de doelstelling van kostendekkende afvalstoffenheffing te realiseren. We kampen al enkele jaren met grote verliezen. En de reserve is nagenoeg leeg.

Hoe zijn we gekomen tot een nieuwe afvalaanpak?

Om tot de gewenste andere aanpak te komen, hebben we een uitgebreid proces doorlopen. We hebben ons laten adviseren en bijstaan door externe deskundigen: bureau DR2 New Economy (best practices), bureau De Afvalspiegel (uitwerking gewenste scenario's voor Oss) en bureau D&B

(gedragsverandering). Hiermee hebben we tevens invulling gegeven aan de motie "Leren van best practices van afvalinzameling en – verwerking" van 8 november 2018.

Wetende hoe gevoelig de afvalaanpak politiek ligt, hebben we stapsgewijs via twee Opinienota's en twee podiumbijeenkomsten gesondeerd wat leeft binnen de gemeenteraad en wat haalbaar is. In tweede instantie heeft de Opiniecommissie uitgesproken om zo snel mogelijk naar een vorm van gedifferentieerde tarifiering over te gaan met een aangepaste ophaalfrequentie. Met als uitgangspunt "afval scheiden loont".

Afwegingskader

Dit voorstel is gebaseerd op de integrale afweging van een aantal criteria: afvaldoelstelling, kosten en doorberekening, service, operationele consequenties, maatschappelijke acceptatie en politieke haalbaarheid.

Onderzoek naar gezamenlijke aanpak

We zien dat schaalgrootte en kwaliteitsverbetering van reststromen in toenemende mate de mogelijkheden en kosten van afvalverwerking bepalen. Daarom hebben we samenwerking gezocht met andere gemeenten. We hebben de contacten over dit onderwerp met Den Bosch geïntensiveerd. En recent hebben we samen het initiatief genomen om met andere gemeenten zoals Tilburg, Eindhoven, Helmond en Meierijstad en de provincie Noord-Brabant een verkenning op te starten naar de vraag of nascheiding van restafval als aanvulling op bronscheiding interessant kan zijn.

Inhoud nieuwe aanpak van het huishoudelijk afval

We passen het afval-inzamelsysteem in de gemeente Oss in twee achtereenvolgende stappen ingrijpend aan:

- 1. Per 1 januari 2022 voeren we gedifferentieerde tarifiering in. Inwoners gaan dan een bedrag betalen per lediging van de restafvalcontainer/inworp in ondergrondse container.*

Hiermee geven we invulling aan "de vervuiler betaalt". Als de minicontainer minder vaak voor lediging wordt aangeboden/minder vaak een afvalzak in ondergrondse container wordt gestort, bespaart dat kosten. Dit doet recht aan het uitgangspunt dat 'afval scheiden loont'.

Hoewel dat nog sterker zou gelden voor een systeem, waarbij betaald wordt voor de aangeboden aantal kilo's, hebben we daar uiteindelijk toch niet voor gekozen. Dit op grond van extern advies gebaseerd op de ervaringen elders. Daarbij hebben we meegewogen waar we vandaan komen. In de evaluatie na een jaar ervaring te hebben opgedaan met tarifiering per lediging nemen we de afweging mee om dan mogelijk wel over te gaan op tarifiering per kg. In de aanschaf van de nieuwe minicontainers wordt technisch voorzien in deze omschakelmogelijkheid.

- Invoering van een goed werkend en betrouwbaar tarifieringssysteem is technisch op zijn vroegst mogelijk per 1 januari 2022.*

Ervaringen elders leren dat een voldoende lange proeftijd nodig is in verband met afbreukrisico's die zich kunnen voordoen. Te denken valt aan verkeerde inschatting van de hoeveelheid afval of tariefstelling, waardoor de kosten/baten in ongunstige zin moeten worden bijgesteld. Er is een voldoende lange testperiode nodig om de goede en betrouwbare werking van het systeem aan te kunnen tonen. We moeten goed checken of er mogelijk fouten zitten in het verwerken van inzamelgegevens tot aanslagen. Daarnaast is een testperiode nodig voor zowel de praktijktesten als voor de optimalisatie van de administratieve gegevensstroom van de inzamelwagens via de containermanagement-software naar de belastingsoftware.

Ervaringen elders leren ook dat de maatschappelijke acceptatie zorgvuldige introductie behoeft. Ook dat vraagt tijd.

2. Per januari 2021 bouwen we natuurlijke stimulansen in voor het beter scheiden van afval.

We verhogen de service door PBD-afval vaker op te halen en door enkele aanvullende voorzieningen. Tegelijkertijd vervangen we de minicontainers, waarbij we de grote restafvalcontainer (240 liter) vervangen door een kleinere (140 liter). En we voeren een GFT-pilot bij hoogbouwwooningen uit.

Nieuwe ophaalservice

- 3 wekelijks inzamelen van restafval met een 140 liter minicontainer voor iedereen.
- 2 wekelijks inzamelen van zakken PBD-afval.
- 2 wekelijks inzamelen van GFT-afval met een minicontainer (inwoners hebben keuze tussen 240 liter en 140 liter minicontainer), ook in de winterperiode.
- Het aantal inworpen in de ondergrondse container voor restafval bij hoogbouw te limiteren op maximaal twee per week (10 per maand).

Er ontstaan dan nieuwe inzamelfrequenties: 3-2-2 (restafval, PBD, GFT) in plaats van de huidige inzamelfrequenties 3-3-2.

Andere onderzochte opties

- Uitgaande van best practices zowel ten aanzien van de doelstelling als ten aanzien van de kosten ging onze voorkeur uit naar de combinatie van in één keer overschakelen op een kleinere restafvalcontainer en het ophalen van het restafval 1x per vier (in plaats van drie) weken. Wij schatten echter in dat dit niet opweegt tegen de maatschappelijke weerstand waarmee wij rekening moeten houden.
- Om de combinatie van ons uitgangspunt "afval scheiden loont" en serviceverlening te versterken, hebben we ook onderzocht of het verantwoord is de ophaalfrequentie van restafval 1x per 2 weken te doen. Dat zou het voor huishoudens aantrekkelijker maken om ophaalbeurten over te slaan. Ervaringen elders, in samenhang met de benodigde investeringen, maken dat we daarvan afzien.

Aanvullende voorzieningen

- We plaatsen extra en goed bereikbare inzamelcontainers voor incontinentiemateriaal en luiers in de hele gemeente.
- Bij nader inzien hebben we ervan afgezien om papiercontainers te introduceren. De kans op vervuiling van deze containers met ander afval is aanwezig. Hierdoor ontstaat het risico op afkeur van deze afvalstroom. En we proefden niet veel draagvlak in de Opiniecommissie.

Pilots

- GFT-pilot: Bij laagbouwoningen wordt het GFT-afval gescheiden ingezameld. We willen dit ook bij hoogbouwoningen gaan doen, zodat hier de mogelijkheden voor afvalscheiding gelijk worden getrokken met die voor de laagbouw. Om te leren hoe dit het beste kan, voeren we begin 2021 een pilot uit. Voor deze pilot baseren we ons op best practices in andere gemeenten.
- De proef met de extra minicontainer voor PBD-afval in Geffen beëindigen we per 1 januari 2021 wegens te veel vervuiling en daardoor afkeuring van deze afvalstroom. Namelijk 24% vervuiling, ter vergelijking: in de PBD-zakken in de gemeente Oss wordt circa 8% vervuiling aangetroffen. De inzameling van PBD-afval in Geffen zal vanaf dan middels de plastic Herozakken plaatsvinden. Wel mogen de Geffenaren deze minicontainer behouden voor de opslag van PBD-zakken. Dit is met de Dorpsraad Geffen besproken.

Milieustraat

Gelijktijdig met de introductie van het nieuwe systeem treffen we maatregelen om de aanbidding van huishoudelijk restafval bij de Milieustraat hiermee in lijn te brengen. Dit betreft aanscherping van de controle op het inwonerschap van Oss en van de tarifiering. Dat vraagt aanpassingen van het reglement. Dit wordt tegelijkertijd met dit voorstel in een apart voorstel voorgelegd.

Aan welke opdracht draagt dit advies bij?

Dit advies draagt bij aan de opdracht om tot een nieuwe aanpak van het huishoudelijk afval te komen om de landelijke doelstelling dichterbij te brengen en de kostenstijging te beperken.

Welk resultaat willen we bereiken?

Wij willen komen tot vaststelling van de voorgestelde nieuwe aanpak van huishoudelijk afval.

Welke argumenten zijn er voor dit advies? (=want)

1.1 Dit voorstel brengt de doelstellingen dichterbij.

Op deze wijze stimuleren we vermindering van het huishoudelijk restafval en beperken we de kostenstijging.

1.2 In dit voorstel is de opinie van de Raad verwerkt.

De urgentie om een nieuwe afvalaanpak te kiezen wordt politiek gedeeld. De Opiniecommissie heeft in tweede aanleg aangegeven zo spoedig mogelijk over te willen gaan naar gedifferentieerde

tarifiering met als uitgangspunt "afval scheiden loont". Daarnaast hebben de fracties verbeteringsuggesties meegegeven.

1.3 In de voorbereiding hebben wij invulling gegeven aan de motie "Leren van best practices van afvalinzameling en – verwerking" van afvalinzameling en –verwerking van 8 november 2018.s

Wij hebben deskundigen betrokken in het gehele proces. Ons aanvankelijke voorstel, zoals voorgelegd aan de Opiniecommissie, was gebaseerd op best practices elders. De opmerkingen vanuit de Opiniecommissie en de geluiden uit de samenleving hebben geleid tot aanpassingen. Ook deze hebben wij telkens besproken met de deskundigen. Net zoals de wijze waarop wij de veranderingen willen gaan presenteren.

Wat zijn kanttekeningen, tegenargumenten of risico's? (=maar)

1.1. Met de nieuwe afvalaanpak gaan we de landelijke afvaldoelstellingen voor 2020 niet halen.

De nu voorliggende aanpak van betalen per lediging, een 140 liter restafvalcontainer voor iedereen en de nieuwe inzamelfrequenties 3-2-2 (restafval, PBD, GFT), leidt volgens de prognoses tot een daling van de hoeveelheid restafval naar 161 kg in 2021 en 141 kg in 2022 per inwoner per jaar). Daarmee realiseren we echter (nog) niet de landelijke doelstelling van 100 kg.

1.2. Ondanks de nieuwe afvalaanpak stijgen de kosten en daarmee de afvalstoffenheffing.

Bij gelijkblijvende omstandigheden stijgen de kosten met de nu voorliggende aanpak (3-2-2) verder met € 11,- extra per huishouden in 2021 nog exclusief de andere kosten zoals de verrekening van het structurele tekort, de prijsindexering, de benodigde opbouw van de reserve en de tariefsaanpassing van de Milieustraat. In 2022 dalen de kosten door invoering van gedifferentieerde tarifiering met € 5,-. Wij houden er echter rekening mee dat de omstandigheden op de afvalmarkt minder gunstig worden.

1.3. Deze aanpak achten wij voor nu de meest haalbare, maar het is niet de meest effectieve aanpak

De meest effectieve aanpak om de landelijke afvaldoelstellingen te behalen en de kostenstijging te beperken, is het betalen per lediging in combinatie met vierwekelijks inzamelen van restafval met een 140 liter restafvalcontainer (inzamelfrequenties 4-2-2 restafval, PBD en GFT).

Ter vergelijking : bij het nu meteen invoeren van de kleinere restafvalcontainer én vierwekelijks in plaats van driewekelijks inzamelen daalt de hoeveelheid restafval naar 145 kg in 2021 en 119 kg in 2022 per inwoner per jaar. De kosten dalen dan met € 4,- per huishouden in 2021 en nog eens € 4,- in 2022, een netto daling van € 8,-. Zie ook bijlage 8 bij het raadsvoorstel, notitie bureau De Afvalspiegel. Alles afwegende vinden wij dit echter nu een brug te ver.

1.4. De nieuwe afvalaanpak ligt maatschappelijk gevoelig.

Afval is een onderwerp dat maatschappelijk gevoelig ligt. Te verwachten valt dat het raadsvoorstel reacties vanuit de samenleving zal oproepen. Voor de communicatie is een plan opgesteld en een campagne voorbereid (bijlage 7 raadsvoorstel).

Waar moeten we rekening mee houden?

a. Financiën

Kosten van de nieuwe afvalaanpak

De voorgestelde nieuwe afvalaanpak met ingang van 2021 is doorgerekend op de financiële consequenties voor zover we die nu kunnen overzien¹.

Dit vraagt een eenmalige investering van € 800.000,- (onder andere ten behoeve van containermanagementsysteem, aanpassingen inzamelvoertuigen, communicatie).

De tariefsverhoging per huishouden per jaar bedraagt € 11.

¹ nu nog niet te voorziene effecten (zoals bijv. Corona) volgen in de behandeling van PB

Totale tariefstijging

Het uitgangspunt voor afvalverwerking is ongewijzigd nl dat de tarieven kostendekkend moeten zijn. Om een zuiver beeld te schetsen, geven wij hier ook een overzicht van de verwachte totale tariefstijging per 1 januari 2021.

De tarieven voor de Afvalstoffenheffing moeten met ingang van 2021 worden verhoogd met gemiddeld € 51,- per huishouden per jaar. Dit is als volgt opgebouwd :

1. bestaand structureel tekort: € 28

Het structurele tekort is uitvoerig besproken o.a. in eerdere gesprekken met de Raad over afval in de Opiniecommissies en de besluitvorming over de begroting 2020. We hebben hiermee te maken ongeacht de nieuwe afvalaanpak. Vanaf 2021 kan het tekort van naar schatting € 1,1 miljoen niet meer worden gedekt uit bestaande reserves.

2. opbouw reserve Afvalstoffenheffing: € 4,-

Ook dit is eerder besproken. De reserve is nagenoeg opgebruikt. We bouwen hiermee de reserve in drie jaar op naar het naar onze mening benodigde minimum van € 450.000,-.

3. prijsindexering : € 8,-

Ten gevolge van kostenstijgingen (verbrandingsbelasting, verwerkingsprijzen, opbrengsten, fiscale ontwikkelingen, etc.) willen we in de programmabegroting 2021 een prijsindexering opnemen van 2,5%;

4. nieuwe afvalaanpak : €11

Zoals in dit advies aangegeven, stijgen a.g.v. de nieuwe afvalaanpak (3-2-2) de kosten in 2021 met dit bedrag.

- Voor de aanpassing van de tarieven van de Milieustraat zie het separate College-voorstel.

b. Privacy

Bij de invoering van betaling per lediging nemen we de privacyaspecten in acht, zoals die zijn vastgelegd in de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming).

c. Communicatie

Over de vaststelling van de nieuwe afvalaanpak informeren we onze inwoners, zoals aangegeven in het communicatieplan(bijlage 7 bij raadsvoorstel) en de wijk- en dorpsraden.

d. Uitvoering

Voor de implementatie van de veranderingen in de afvalinzameling is een voorbereidingstijd noodzakelijk. Dit in verband met aanbestedingen, routeaanpassingen, aanschaf en aanpassingen van de inzamelvoertuigen, opstellen handhavingsplan, communicatiemiddelen, inzet KCC en HOR/TOR, inwerken personeel afvalinzameling, inzamelen oude minicontainers en uitdelen nieuwe minicontainers.

Om te kunnen starten met een aanbesteding van het containermanagementsysteem, het tijdig bestellen van nieuwe minicontainers en de voorbereiding van de afvalcampagne is besluitvorming over de nieuwe aanpak van het huishoudelijk afval uiterlijk in september 2020 noodzakelijk.

e. Overlegd met

- Gordon Braicks, Businesscontroller
- Ronald Arts, Adviseur Planning en Control
- Berton Wijdeven, hoofd IBOR
- Arno van Heusden, teamleider afvalinzameling
- Nathalie van der Pluijm, vakbeheerder Openbare Ruimte
- Leo Janssen, bedrijfsleider duurzaamheidsplein Oss
- Gwenny Creemers en Martin Botter, communicatieadviseurs
- Patrick Pielaat, teamleider TOR/HOR

Bijlage:

1. Raadsvoorstel nieuwe aanpak huishoudelijk afval.
2. Raadsbesluit nieuwe aanpak huishoudelijk afval.