



Beslisnota voor de raad

Datum 1 oktober 2020

Openbaar

Onderwerp	Doorontwikkeling Gemeentelijk Grondstoffenplan (GGP)
Versienummer	1.0.
Portefeuillehouder	W. Dogger/ K. Sloots
Informant	Marco Kruizinga/ Rutger Ekhart/ Peter van Drielen
Afdeling	Leefomgeving en Mobiliteit / Wijk- en Beheermanagement/ Concernstaf
Telefoon	(038) 498 2405 / (038) 498 4063
Email	M.Kruizinga@zwolle.nl , P.van.Drielen@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	7.3.1 Zwolle zonder afval; uit het afval van vandaag ontstaan de grondstoffen van morgen
Begroting wijzigen	Ja, meerjarig incidenteel (€ 750.000,- per jaar, periode 2021 t/m 2024)
Dekking ten laste van	Algemene middelen

Bijlagen

1. Voortgang GGP.
2. Rapport Eindmeting Proef Belonen.

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van resultaten van de uitrol van het GGP in de periode 2017-2020.
2. In te stemmen met de invoering van het systeem "Zwols Belonen" per 1-1-2022.
3. In te stemmen met limitering van de haal- en brengvoorzieningen per 1-3-2021.
4. In te stemmen met de uitwerking van flankerend beleid voor specifieke doelgroepen.
5. In te stemmen met een extra storting in de Voorziening Afval van € 750.000,- per jaar gedurende de periode 2021 tot en met 2024.
6. In te stemmen met invoering van een nieuwe OPK-regeling "Mooi Belonen" per 1-7-2021.
7. In te stemmen met de afdoening van openstaande toezeggingen.

Datum 1 oktober 2020

Inleiding

De Zwolse gemeenteraad heeft op 24 oktober 2016 ingestemd met het Gemeentelijk Grondstoffenplan 2016-2020 "Zwolle Zonder Afval". Dit document bevat de hoofdlijnen en ambities voor het Grondstoffenbeleid in Zwolle. De maatregelen en activiteiten om deze ambities te realiseren zijn vastgelegd in het Uitwerkingsplan Gemeentelijk Grondstoffenplan (GGP) en verdeeld in drie sporen (Faciliteren, Motiveren en Belonen). U hebt op 17 juli 2017 ingestemd met dit GGP. Sinds de vaststelling is werk gemaakt van de verscheidene maatregelen uit het GGP. Deze inspanningen hebben onder andere geleid tot een sterk verbeterde infrastructuur voor afvalinzameling (spoor Faciliteren) en vergroting van het bewustzijn in onze stad met betrekking tot afvalscheiding en -reductie (spoor Motiveren). In 2020 en 2021 wordt de uitrol van deze maatregelen afgerond. We zien dat de hoeveelheid restafval de afgelopen jaren is afgenomen. Wij zijn content met deze ontwikkeling. Tegelijkertijd zien we dat we nog ver verwijderd zijn van de landelijke VANG-doelstelling (Van Afval Naar Grondstof) van gemiddeld 100 kg restafval per inwoner per jaar. Deze doelstelling is tevens door uw raad als ambitie aangenomen. We willen aanvullende maatregelen treffen om de lokale ambitie en landelijke richtlijn te realiseren. Hiermee wordt meer afval een grondstof, wat noodzakelijk is in ons streven naar een circulaire economie.

Ook vanuit financieel perspectief is het noodzakelijk bij te schakelen. Het financieel resultaat van inzameling en verwerking van afval en grondstoffen staat onder druk. Het Rijk stuurt met financiële prikkels stevig op realisatie van de doelstelling van 100 kg restafval per persoon per jaar. Dit onder andere door een recente substantiële verhoging van de verbrandingsbelasting. De verwachting is dat de verbrandingsbelasting de komende jaren verder stijgt. Het financieel effect op de korte termijn is (zonder maatregelen) circa € 700.000,- extra kosten per jaar. Dit kostenverhogend effect is onafwendbaar. Andere Nederlandse gemeenten hebben deze verhoging de afgelopen jaren al moeten doorberekenen. Voorgaande ontwikkeling resulteert in een structurele disbalans tussen baten en lasten binnen het product afval binnen de gemeentelijke begroting.

In deze beslisnota blikken we terug en kijken we vooruit. We delen de ervaringen en resultaten van de afgelopen jaren. We willen de goede basis die we de afgelopen jaren hebben gelegd verder uitbouwen. Daarom presenteren we in deze nota een integraal en samenhangend pakket aan maatregelen om de in het GGP vastgelegde ambitie te realiseren en het geschetste financiële vraagstuk langjarig van oplossing te voorzien. Daarbij hebben we nadrukkelijk oog voor de (financiële) impact van de coronacrisis op onze inwoners en houden we door middel van flankerend beleid rekening met Zwollenaren die door specifieke omstandigheden meer afval produceren.

Beoogd effect

Met de voorgestane doorontwikkeling van het Gemeentelijk Grondstoffenplan willen we de ambitie van 100 kg restafval per persoon per jaar realiseren. Ook vanuit het streven naar 100% circulariteit in de verdere toekomst. Deze inzet moet tevens leiden tot behoud van een betaalbare afvalinzameling en -verwerking, nu en in de toekomst. Realisatie van deze ambities geven we vorm met oog voor de draagkracht van onze inwoners.

Argumenten

1.1. We liggen grotendeels op koers met de uitrol van de maatregelen in het GGP

In het GGP zijn drie sporen uitgezet die in onderlinge samenhang zijn en worden uitgevoerd. In het kader van het spoor "faciliteren" hebben we de afgelopen jaren extra voorzieningen getroffen en

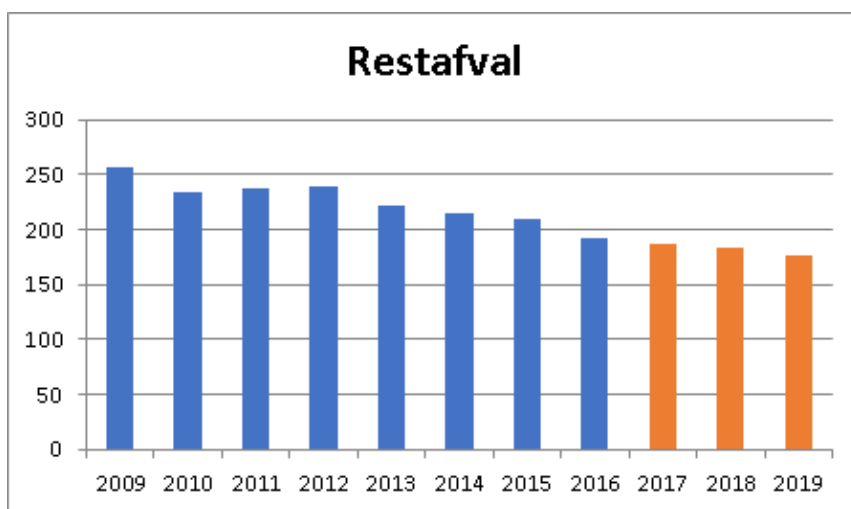
Datum 1 oktober 2020

bestaande faciliteiten verbeterd. Zo heeft het merendeel van de Zwollenaren de mogelijkheid afval en grondstoffen goed en makkelijk te scheiden. We hebben door middel van het spoor “Motiveren” inwoners geïnformeerd over mogelijkheden tot vermindering van de hoeveelheid restafval en gestimuleerd herbruikbare grondstoffen gescheiden in te leveren. In het kader van het spoor “Belonen” is een proef uitgevoerd in twee Zwolse buurten. Dit om ervaring op te doen met de effecten van een financiële prikkel ter beloning van het verminderen van en goed scheiden van afval en grondstoffen. Het spoor ‘Belonen’ is bewust als laatste in het GGP genoemd: we hebben eerst ingezet op een combinatie van faciliteren en motiveren. Als bewoners goed zijn gefaciliteerd en geïnformeerd om goed te scheiden, is de basis gelegd om een financiële gedragsprikkel in te kunnen voeren.

Het merendeel van de in het GGP benoemde maatregelen is in de afgelopen drie jaar gerealiseerd. Zo zijn in diverse wijken bij de hoogbouwcomplexen voorzieningen getroffen voor gescheiden inzameling van PMD-afval. Daarnaast zijn verouderde (ondergrondse) systemen aangepakt, de bestaande milieuparkjes geoptimaliseerd en heeft de GRIP-wagen zijn intrede gedaan. We hebben een educatieprogramma voor basisschoolleerlingen ontwikkeld en aangeboden, een afvalscheidingscampagne georganiseerd en een motivatie-aanpak toegepast, gekoppeld aan het faciliteren van de hoogbouw om afval en grondstoffen te scheiden. We hebben daarnaast een bijdrage geleverd aan de actie “Verpakkingsvrij winkelen” in samenwerking met deelnemende winkels en onze ondergrondse containers voorzien van eenduidige bestickering. In bijlage 1 “Voortgang GGP” is per spoor inzichtelijk gemaakt waar we staan met de uitvoering van de verscheidene maatregelen.

1.2. De hoeveelheid restafval per inwoner is de afgelopen jaren licht gedaald

De hoeveelheid restafval vertoont als gevolg van de genomen maatregelen al jaren een licht dalende trend. Het totaal aantal kilo's restafval neemt af, terwijl het aantal inwoners stijgt. Dit betekent dat het aantal kilo's restafval per inwoner per jaar daalt. Zie figuur 1. In 2019 zijn we uitgekomen op 177 kilo restafval per inwoner. Dit is een daling van circa 75 kilo restafval in 10 jaar. De oranje kolommen in figuur 1 hebben betrekking op de jaren waarin we werken uit de maatregelen vanuit het GGP.



Figuur 1: Ontwikkeling hoeveelheid restafval (aantal kg/per inwoner/ per jaar).

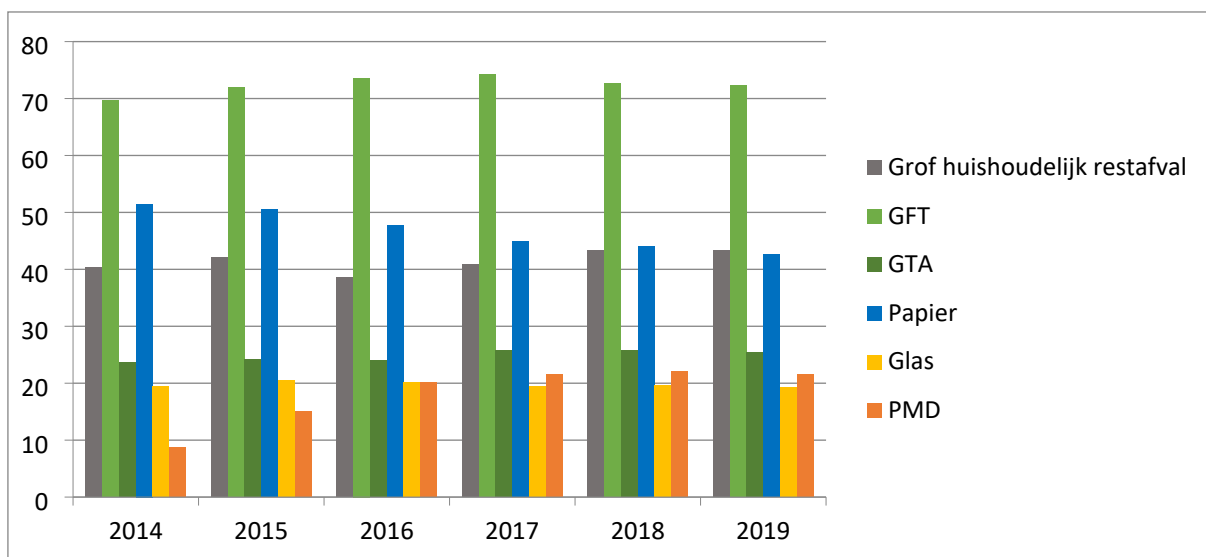
Onze inzet in de afgelopen jaren heeft geleid tot een afname van de hoeveelheid restafval per inwoner, in de mate zoals we die hadden voorzien bij het opstellen van het GGP. In visiedocument “Zwolle Zonder Afval” is aangegeven dat met de sporen faciliteren en motiveren een reductie van restafval kan worden gerealiseerd van 12 tot 20 kilo per inwoner per jaar. Die reductie is gehaald: minus 16 kilo

Datum 1 oktober 2020

restafval per inwoner per jaar sinds 2016. Als gevolg van de Covid-19 crisis is het overigens de verwachting dat de hoeveelheid restafval in 2020 (tijdelijk) stijgt naar het niveau van 2016. Tegelijkertijd constateren we dat met (verdere) uitvoering van de in het GGP voorgestelde maatregelen in de sporen “Faciliteren” en “Motiveren” de doelstelling van 100 kilo restafval niet wordt behaald. Dit strookt met de constatering in het GGP dat het behalen van deze doelstelling pas mogelijk is bij invoering van een vorm van financieel belonen.

1.3. De inzameling van de overige afvalstromen vertoont een stabiel beeld

In figuur 2 is voor de periode 2014 tot en met 2019 de ontwikkeling van de belangrijkste gescheiden ingezamelde afvalstromen zichtbaar gemaakt.



Figuur 2: Ontwikkeling kg overig afval per inwoner per jaar

Een toelichting:

- Naast fijn restafval is er ook grof huishoudelijk afval (GHA), ruim 40 kilo per inwoner per jaar. Dit is relatief aan de hoge kant. Dit houdt onder andere verband met de relatief soepele Zwolse regeling voor het gratis aanbieden van deze afvalstroom, namelijk 250 kilo per dag.
- GFT afval is de grootste categorie overig afval. De hoeveelheid per inwoner is al jaren stabiel.
- GTA betreft het aan huis opgehaald grof tuinafval en het bij het Milieubrengstation ingeleverde grof tuinafval. Ook deze categorie is al jaren vrijwel stabiel.
- Hetzelfde kan worden gezegd van Glas en Textiel. Papier daarentegen vertoont een dalende trend qua aantal kilo's per inwoner per jaar. Dit komt overeen met landelijke ontwikkelingen. Een belangrijke oorzaak is de verdergaande digitalisering in onze samenleving.
- Het aantal kilo's ingezamelde PMD is de laatste drie jaar gestabiliseerd na een aanzienlijke stijging vanaf 2014. We hadden verwacht dat de extra maatregelen uit het GGP ten aanzien van hoogbouw tot een verdere toename van PMD-inzameling had geleid. Die ontwikkeling zien we vooralsnog niet. Qua inzamelcijfers bevinden wij ons op het gemiddelde van alle gemeenten. We zien echter nog voldoende verbeterpotentieel. Uit de jaarlijkse analyses van de samenstelling van het restafval blijkt nog een behoorlijk aandeel PMD.

Datum 1 oktober 2020

1.4. Aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk om de inhoudelijke ambitie te realiseren

De inspanningen van de afgelopen jaren zijn fors geweest. Met resultaat. In onze stad en bij onze inwoners is een groeiende aandacht, bewustwording en zorg voor afvalscheiding waarneembaar. Daarnaast is de infrastructuur voor afvalinzameling- en verwerking gemoderniseerd en uitgebreid. Het effect van deze inspanningen is dat de hoeveelheid restafval is gedaald conform de verwachting vooraf. Zonder de getroffen maatregelen was er waarschijnlijk sprake geweest van een stijging van de hoeveelheid restafval per persoon per jaar. Duidelijk is dat de hoeveelheid restafval zich nog niet in de buurt bevindt van onze ambitie van 100 kilo restafval per inwoner per jaar. Deze ambitie blijft onverminderd van kracht, in lijn met onze visie op duurzaamheid, circulariteit en klimaatadaptatie. Aanvullende maatregelen zijn nu noodzakelijk om de stap te zetten richting de 100 kilo.

1.5. Doorontwikkeling van het GGP is noodzakelijk om onze afvalinzameling betaalbaar te houden

Realisatie van de ambitie van 100 kilo restafval per inwoner per jaar is ook vanuit financieel oogpunt noodzakelijk. De kosten voor inzameling, scheiding en verwerking van afval lopen de komende jaren flink op. Dit onder andere door sturing van het Rijk op de hoeveelheid restafval via de verbrandingsbelasting en het stijgen van de tarieven van verwerking van afval. Ook in de verwerkingskosten en -opbrengsten voor grondstoffen zien we ontwikkelingen die een negatieve invloed hebben op het financieel resultaat van het product afval binnen onze gemeentelijke begroting. Bijvoorbeeld de prijsontwikkeling van papier. Als we geen maatregelen treffen, dan leidt dit tot een tekort van circa € 2.300.000,- per jaar (vanaf 2021). Vanuit dit perspectief zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk.

2.1. De oplossing zoeken we niet in het extra verhogen van de afvaltarieven

We leven in een bijzondere en voor vele inwoners onzekere tijd. De coronacrisis raakt ons allen. Op de eerste plaats in onze gezondheid of die van onze dierbaren. Maar zeker ook in financieel opzicht. Inwoners zien dat hun bestaanszekerheid wordt aangetast of zelfs wegvalt. Er is economisch zwaar weer op komst, zeker bij een tweede coronagolf. Vanuit een dergelijk perspectief vinden wij het niet passen om afvaltarieven extra - dus bovenop de reguliere inflatiecorrectie - te verhogen ter oplossing van het financieel knelpunt.

2.2. De Proef Belonen heeft ons relevante inzichten verschaft

In het coalitieakkoord wordt gerefereerd aan een pilot om afvalscheiding te belonen. Deze pilot betreft de "Proef Belonen", uitgevoerd in het kader van het spoor "Belonen" van het GGP. We hebben de "Proef Belonen" uitgevoerd in de buurten Schoonhorst (Stadshagen) en Gerenbroek (Zwolle-Zuid). Huishoudens die deelnamen aan de proef konden een financiële beloning verdienen wanneer het aantal keren dat zij restafval aanboden beneden een vastgestelde norm bleef. Naar aanleiding van de Proef Belonen is een evaluatie uitgevoerd. Het evaluatierapport is opgenomen in bijlage 2 bij deze beslisnota. De uitkomst van de Proef Belonen was dat het systeem gewaardeerd werd door de gebruikers, maar dat het effect op de reductie beperkt was tot 18%. Een uitkomst in lijn met de ervaring van de gemeente Woerden met een vergelijkbaar systeem. Het nadeel van het systeem van de Proef Belonen is dat mensen die goed scheiden een beloning krijgen, maar dat veelaanbieders niet worden geprikkeld. Uitgangspunt van het GGP voor het spoor 'Belonen' was een reductie van circa 35%. Met invoering van het systeem van de Proef Belonen is de doelstelling van 100 kilo daarom niet haalbaar.

2.3. Met invoering van "Zwols belonen" wordt verdere reductie van restafval gestimuleerd

In het GGP worden meerdere systemen voor financiële (gedrags)prikkels benoemd. De variant uitgaande van achteraf belonen is door middel van de Proef Belonen in de praktijk getest. We willen

Datum 1 oktober 2020

per 1 januari 2022 een doorontwikkelde variant van de Proef Belonen invoeren: het “Zwols Belonen”. “Zwols Belonen” is een prijsprikkel in combinatie met flankerend beleid (zie argument 4.1.) waarmee Zwollenaren die weinig restafval aanbieden aan het eind van het jaar een beloning krijgen uitbetaald. Inwoners die veel restafval aanbieden, dienen aan het eind van het jaar bij te betalen. “Zwols Belonen” is bedoeld als gedragsprikkel, meer dan 85% van de kosten blijven we collectief betalen. Bij Zwols Belonen betaalt elk huishouden de huidige afvalstoffenheffing (uitgaande van reguliere inflatiecorrectie). Hierbij wordt uitgegaan van een vooraf bepaald aantal keren dat restafval wordt aangeboden. Blijft een huishouden onder deze verwachting, dan kan zij een restitutie van de afvalstoffenheffing tegemoet zien. Overstijgt het aanbod de verwachting, dan krijgt het huishouden een naheffing.

Met het invoeren van “Zwols belonen” beogen we nadrukkelijk niet de lasten voor de inwoners te verhogen. Inwoners worden in de gelegenheid gesteld zelf invloed uit te oefenen op de hoogte van hun afvalkosten. De ervaringen in andere gemeenten met soortgelijke systemen zijn positief. Het merendeel van de inwoners in deze gemeenten realiseert besparingen op de kosten van afval door invoering van een prijsprikkel. Tegelijkertijd is in deze gemeenten een substantiële reductie van restafval gerealiseerd.

3.1. Limitering van de haal- en brengvoorzieningen is noodzakelijk voor reductie grove afvalstromen

Naast een financiële prikkel op fijn restafval is ook aanscherping van de service voor de haal- en brengvoorzieningen nodig. Hiermee voorkomen we uitwijkgedrag, insleep van bedrijfsafval en dragen we zorg voor de afname van de hoeveelheid grof huishoudelijk restafval. Dit is in lijn met ons voornemen tot een circulaire economie te komen en kosten te besparen. We stellen voor om met ingang van 1 maart 2021 de haal- en brengvoorzieningen voor de grove stromen te limiteren. Veel Zwollenaren maken geen of maar beperkt gebruik van deze voorzieningen, terwijl de kosten van het huidige systeem hoog zijn en de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Ten opzichte van andere steden is de servicegraad in Zwolle hoog en wordt in Zwolle daardoor veel grof afval ingeleverd. Dit willen we aanpakken door middel van de volgende maatregelen vanaf 1-3-2021:

- De huidige regeling van 250 kilo per dag gratis aan te bieden afval op het Milieubrengstation wordt aangepast tot maximaal 500 kilo gratis per jaar. Hiermee gaan we ook eventueel misbruik tegen, zoals storting van bedrijfsafval en brengen van afval door inwoners van buurgemeenten (door mogelijke gebruikmaking van de passen van Zwolse inwoners).
- Inwoners kunnen voortaan één keer per jaar gratis grof huishoudelijk afval aan huis op laten ophalen. Dit is nu nog ongelimiteerd. Hiermee stimuleren we het gebruik van het Milieubrengstation, waar het grove afval beter wordt gescheiden dan bij ophalen aan huis.
- Van de tuinzak kan straks twee keer per jaar (één keer in het voorjaar, één keer in het najaar) gratis gebruik worden gemaakt. In combinatie met de mogelijkheid om een grotere gft container aan huis te krijgen.

Ten opzichte van andere gemeenten is de 500 kilo-regeling relatief hoog. Veel gemeenten hanteren een limiet van tussen 100 en 300 kilo gratis grof afval per jaar. Ten opzichte van ons huidige beleid - 250 kilo per dag - is het een aanzienlijke stap. We zien de grens van 500 kilo dan ook als een eerste stap die later - indien noodzakelijk - verder kan worden teruggebracht op basis van de ervaringen in 2021. Een deel van de financiële besparingen die wij hiermee verwachten te realiseren zetten we in voor maatregelen om dumping van afval en bijplaatsingen bij ondergrondse containers te bestrijden en/of op te lossen.

Datum 1 oktober 2020

De verwachting is dat we met het pakket maatregelen richting de 100 kilo fijn restafval per jaar gaan en dat ook de hoeveelheid niet goed recyclebaar grof huishoudelijk afval afneemt. De praktijk moet uitwijzen of de gepresenteerde maatregelen het beoogde effect hebben. We monitoren de afvalstromen nauwgezet en blijven die spiegelen aan landelijke ontwikkelingen en ervaringscijfers.

4.1. Met flankerend beleid houden we rekening met en ontlasten we specifieke groepen inwoners

Huishoudens met luiersdragende kinderen, inwoners die gebruik maken van incontinentiemateriaal en een deel van de hoogbouwbewoners produceren meer restafval of kunnen restafval minder goed scheiden. Bij de invoering van “Zwols Belonen” worden zij geconfronteerd met extra kosten waarop zij beperkt tot geen invloed hebben. Dit vinden wij onwenselijk. We komen deze inwoners tegemoet met aanvullende voorzieningen in de stad of een financiële compensatie. De wijze waarop we de tegemoetkoming vormgeven, werken we uit in flankerend beleid. Deze flankerende sociale component wordt als onderdeel van Zwols Belonen ingevoerd. De huidige kwijtscheldingsregeling voor mensen die leven van een sociaal minimum wordt gehandhaafd en maakt ook onderdeel uit van het flankerend beleid. Wij informeren u in de loop van 2021 over de opzet en inhoud van dit beleid.

6.1. De huidige OPK-regeling is vanwege diverse ontwikkelingen aan vervanging toe

Decennialang hebben Zwolse verenigingen een belangrijke rol vervuld bij de inzameling van Oud Papier en Karton (OPK). Lange tijd was dat een win-win-situatie. Het oud papier werd voor de gemeente ingezameld om nieuwe producten van te maken en de verenigingen verdienden er geld mee om hun activiteiten te ondersteunen. De afgelopen tien jaar is de wereld van het oud papier sterk veranderd:

- De oud-papierprijs is steeds verder gedaald, waardoor het verdienmodel is weggefallen. Dit wordt veroorzaakt door vraag- en aanbod op de markt en door de veranderende samenstelling van het oud papier (minder grafisch papier, meer verpakkingskarton).
- Door de teruglopende beschikbaarheid van vrijwilligers en door de toegenomen aandacht voor veiligheid is de inzameling van oud papier bij de laagbouw omgevormd van inzameling met losse dozen naar inzameling met mini-containers en ROVA-vuilniswagens.
- Door de koppeling van de vergoeding voor de verenigingen aan de hoeveelheid ingezameld oud papier in hun wijk is de inzameling inefficiënt, met onnodige voertuigkilometers tussen de wijken en de weegbrug van ROVA.
- De (vaste) vergoeding aan de verenigingen staat in veel gevallen niet meer in verhouding tot de geleverde prestatie. Zo lopen de huidige verstrekte vergoedingen nu qua omgerekende tarieven op van € 40 tot wel € 250 euro per uur.

In het Gemeentelijk Grondstoffenplan 2017-2020 is vastgelegd dat de lopende OPK-regeling wordt afgebouwd. Na vaststelling van het GGP zijn alle papier-inzamelende verenigingen bezocht. Er is draagvlak voor een nieuwe regeling.

6.2. De nieuwe regeling kent een bredere uitwerking en staat open voor alle verenigingen

We onderschrijven het belang van de inzet van bewoners en verenigingen bij het mooi en schoon houden van de woonomgeving. Daarom hebben we gezocht naar een alternatief voor de OPK-regeling. Met de regeling “Mooi Belonen” bieden we een alternatief dat verenigingen (of andere maatschappelijke organisaties) beloont voor het verrichten van maatschappelijke inspanningen. Met invoering van deze regeling werken de gemeente en deelnemende verenigingen samen aan een nóg mooier Zwolle.

Datum 1 oktober 2020

De nieuwe regeling heeft een bredere uitwerking, doordat de tegenprestatie niet meer louter gekoppeld is aan de inzameling van papier. Alternatieve werkzaamheden die binnen de regeling passen zijn bijvoorbeeld zwerfafval- of schoonmaakacties die aanvullend zijn aan de werkzaamheden van ROVA of Mooi Schoon, het adopteren van containerlocaties, voorlichting en educatie en het ondersteunen bij de afvalinzameling van bewoners die een helpende hand nodig hebben.

De nieuwe regeling is open, transparant en inzetbaar voor álle verenigingen. Ook andere verenigingen, dan de huidige papier inzamelende verenigingen, kunnen straks een voorstel indienen of reageren op een klus die de gemeente aandraagt. Verenigingen worden gestimuleerd om met eigen voorstellen te komen. Ze kunnen echter ook inschrijven op klussen die de gemeente uitzet. We verwachten dat er in de praktijk behoefte is aan beide opties. De regeling wordt zo gezamenlijk met de verenigingen gedragen en de specifieke kwaliteiten en mogelijkheden van de verenigingen worden benut. De gemeente bepaalt de uiteindelijke uitvoering op basis van meerwaarde voor de stad.

6.3. We verbinden enkele randvoorwaarden aan de nieuwe regeling

Werkzaamheden zoals het schoonmaken van de openbare ruimte lenen zich goed voor regulier werk. Er moet daarom een duidelijke meerwaarde zijn om deze activiteiten door verenigingen te laten uitvoeren. De activiteit mag geen bestaande (betaalde) arbeid verdringen. Daarnaast vinden er nu al veel onbetaalde vrijwilligersactiviteiten plaats in de wijken, onder meer in het kader van “Mooi Schoon”. Het gaat dan bijvoorbeeld om het schoonmaken van de oevers van het Zwarte Water bij wijkboerderij de Klooienberg of de adoptie-afvalbakken. Het is niet de intentie dat elke bijdrage van bewoners aan een mooie woonomgeving wordt betaald. Indien een activiteit in aanmerking komt voor een vergoeding in het kader van de nieuwe regeling, dan moet er balans zijn tussen de vergoeding en de geleverde inzet of het maatschappelijk effect van de inspanning. Ook hierop worden de aanvragen beoordeeld.

6.4. De invoering vindt gefaseerd plaats evenals de afbouw van de huidige OPK-regeling

Voor sommige verenigingen maakt de vergoeding een substantieel deel uit van hun begroting. Verenigingen die het niet lukt om binnen de nieuwe regeling eenzelfde opbrengst te realiseren, hebben tijd nodig om hun financiële situatie aan te passen. De bestaande regeling wordt daarom financieel afgebouwd in vier jaar. In de eerste helft van 2021 blijft de huidige regeling van kracht en krijgen verenigingen 100% van de vastgestelde gemiddelde vergoeding op basis van gemiddelde (hoge) papieropbrengst van de jaren 2014/2015/2016. Met ingang van juli 2021 krijgen ze nog 75% van de vaste vergoeding, de resterende 25% wordt dan verdeeld via de nieuwe regeling. Vanaf juli 2022 daalt de huidige vergoeding naar 50% en in juli 2023 naar 25%, waardoor het beschikbare budget voor de nieuwe regeling jaarlijks met 25% toeneemt. Medio 2024 is de oude regeling afgebouwd en de nieuwe regeling volledig ingevoerd. Als er in de tussenliggende periode in het kader van de nieuwe regeling meer aanvragen binnenkomen dan er financiële ruimte beschikbaar is, dan wordt een afweging gemaakt op basis van het te verwachten maatschappelijk effect. We hebben de verenigingen eind september geïnformeerd over de oud papier vergoeding voor 2021, zodat zij hun begroting voor 2021 kunnen opmaken.

7.1. In deze beslisnota worden de openstaande toezeggingen ingelost

Met deze beslisnota worden de toezeggingen “Grondstoffenplan”(ID 443) en “Grondstoffenplan - 100 kilo restafval + financiële consequenties”(ID `353) ingelost.

Datum 1 oktober 2020

Risico's

Inhoudelijke ambitie wordt niet gerealiseerd

Met invoering van het voorgestelde maatregelenpakket willen we de stap in de richting van 100 kilo restafval per inwoner per jaar zetten. Op basis van de ervaringen elders in het land met soortgelijke maatregelen is onze inschatting dat realisatie van deze ambitie mogelijk is. Eind 2021 hebben we een eerste beeld van het effect van de limitering van de haal- en brengvoorziening en een maximering van de gratis tuinzakken. De resultaten van invoering van Zwols Belonen worden pas eind 2022 en in de loop van 2023 zichtbaar. Op dat moment kunnen we voor het eerst adequaat inschatten of het maatregelenpakket het gewenste effect heeft. Mocht de inhoudelijke ambitie niet worden behaald, dan zijn aanvullende voorstellen en/of verdere aanscherping van maatregelen noodzakelijk.

Corona

De impact van de coronacrisis op de afvalbegroting moet nog blijken. Duidelijk is dat veel inwoners de afgelopen periode hebben benut om het huis op te ruimen en hun tuin aan te pakken. Dit resulteerde in topdrukke bij de brengvoorziening(en) van ROVA. Ook het thuiswerken en thuis zijn van onze inwoners heeft effect op de hoeveelheid huishoudelijk (rest)afval. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van bedrijfsafval naar huishoudelijk afval. Gelet op voorgaande is het de verwachting dat de hoeveelheid fijn en grof huishoudelijk restafval in 2020 hoger uitvalt dan in 2019. Op basis van de huidige cijfers verwachten we een nadeel van € 0,3 mln voor 2020. Vooralsnog gaan we er vanuit dat dat effect incidenteel is. Het is echter afwachten welk effect corona heeft op de hoeveelheid huishoudelijk (rest)afval in 2021 (en volgende jaren). We monitoren de ontwikkeling nauwgezet en informeren uw raad in het kader van de reguliere beleidscyclus.

Financiën

Financiële consequenties

Het voorgestelde pakket aan maatregelen gaat leiden tot een substantiële verbetering van het financieel resultaat van het product Afval. Wij verwachten dat het huidige tekort van € 2.300.000,- per jaar kan worden verminderd tot een structureel tekort aflopend naar € 885.000,- in 2025. Er is dus nog geen sprake van een structureel sluitend perspectief. Dit is deels verklaarbaar door de gekozen zachte landing (eerste stap in verminderen hoeveelheid gratis grof afval en gratis tuinzakken en de flankerende maatregelen voor specifieke huishoudens), het niet extra (boven inflatieniveau) verhogen van de afvaltarieven en onzekerheden op de afvalmarkt.

Zwols Belonen	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Tariefsverhoging	2,2%	2,7%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
Tarief (gewogen gemiddelde)	€ 262,50	€ 269,58	€ 275,24	€ 281,02	€ 286,93	€ 292,95	€ 299,10	€ 305,38	€ 311,80	€ 318,35
Totale verwerkingskosten	3.120.049	3.362.472	2.940.505	3.001.199	3.063.916	3.128.116	3.193.840	3.261.128	3.330.022	3.400.568
Totale vaste kosten	7.942.436	8.322.408	8.681.176	8.972.583	9.284.275	9.505.399	9.836.220	10.177.008	10.528.042	10.889.608
Kosten nav Corona/Covid-19	300.000									
areaaluitbreiding	0	55.728	95.244	132.986	177.743	223.218	269.448	316.473	364.330	413.058
Totale kosten Rova	11.362.485	11.740.608	11.716.926	12.106.768	12.525.934	12.856.733	13.299.508	13.754.609	14.222.395	14.703.234
Gemeentelijke kosten	5.355.474	5.936.626	5.857.580	5.767.751	5.920.399	6.076.785	6.237.001	6.401.140	6.569.297	6.475.409
Inkomsten Afvalstoffenheffing	-15.110.029	-15.747.159	-16.298.048	-16.865.129	-17.448.840	-18.049.630	-18.667.958	-19.304.296	-19.959.127	-20.632.948
Egalisatie Voorziening Afval	-1.607.930	-1.930.075	-1.276.458	-1.009.390	-997.492	-883.888	-868.552	-851.454	-832.565	-545.695
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo Voorziening Afval 01-01	2.858.794	2.250.864	1.070.789	544.332	284.942	37.450	-846.439	-1.714.991	-2.566.444	-3.399.009
Meerjarig incide. dotatie (Alg. middelen)	1.000.000	750.000	750.000	750.000	750.000					
mutaties exploitatie afval	-1.607.930	-1.930.075	-1.276.458	-1.009.390	-997.492	-883.888	-868.552	-851.454	-832.565	-545.695
Saldo Voorziening Afval 31-12	2.250.864	1.070.789	544.332	284.942	37.450	-846.439	-1.714.991	-2.566.444	-3.399.009	-3.944.704

Figuur 3: Financieel perspectief product afval

Datum 1 oktober 2020

Het college stelt voor om dit tekort voor een periode van vier jaar (2021 tot en met 2024) met incidentele middelen af te dekken. Dit doen we door de voorziening voor afval in deze periode jaarlijks aan te vullen met € 750.000,-. Achterliggende motivatie:

- *Ervaring met werking maatregelen opdoen.* Het exacte effect van de voorgestelde maatregelen moet in de praktijk blijken. Het geprognosticeerde tekort kan hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de mate van effectiviteit van de maatregelen in de stad. Door eerst ervaring op te doen met het maatregelenpakket, kan wanneer nodig na enkele jaren (structureel) worden bijgestuurd. “Zwols Belonen” moet een langere periode zijn ingevoerd om optimale resultaten te (kunnen) boeken.
- *Ontwikkelingen op de afvalmarkt.* De afvalmarkt is dynamisch van aard en deels onvoorspelbaar. We voorzien ontwikkelingen die op korte dan wel middellange termijn van invloed kunnen zijn op het gemeentelijke grondstoffenbeleid en de bijhorende financiële systematiek. Eén van de ontwikkelingen betreft de prijsstelling van inzameling en verwerking van PMD. We hopen op korte termijn meer inzicht in en duidelijkheid te krijgen over het (mogelijk positief) financieel effect van deze ontwikkeling. We volgen daarnaast andere relevante ontwikkelingen op de voet en vertalen waar mogelijk de effecten van de ontwikkelingen naar het meerjarig financieel perspectief voor het product afval.
- *Structurele ruimte beperkt.* De structurele financiële ruimte van onze gemeente is beperkt. Dit betekent dat we zorgvuldig afwegen welke investeringen we structureel en welke we incidenteel kunnen/moeten afdekken. Voor afval achten we, onder andere vanwege voorgaande punten, een dekking via incidentele middelen passend. Dit doen we meerjarig (4 jaar) om het financiële vraagstuk niet zonder meerjarige financiële oplossing op het bord van een volgend college te leggen. Wat ook meespeelt is dat 2021 een belangrijk jaar wordt. Op de eerste plaats door de aanstaande kabinetswissel, maar ook door de herverdeling van het gemeentefonds. De praktijk moet uitwijzen wat de effecten van deze ontwikkelingen zijn op ons structurele financiële perspectief.

Financiën OPK-regeling

Voor de uitvoering van de nieuwe regeling is structureel € 180.000,- beschikbaar. Let wel: dit bedrag werd voorheen gefinancierd uit de papieropbrengsten. De papieropbrengsten zijn echter gedaald van 70 euro naar 6 euro per ton waardoor de inkomsten gedaald zijn van ruim 3 ton naar een kleine 30 duizend euro. Uitvoering van de nieuwe regeling vraagt om extra inzet, omdat de regeling complexer is dan de huidige Oud Papier-regeling. De uitvoeringskosten bedragen daarmee € 30.000,- per jaar.

Communicatie

Communicatie doorontwikkeling GGP

Dit voorstel bouwt voort op het bestaande GGP. In het kader van dit GGP is intensief afstemming geweest met onze partners in de stad en zijn bewonersavonden georganiseerd. Tevens worden Zwolse inwoners in het kader van een Bevolkingsonderzoek één keer per twee jaar door ROVA (steekproefsgewijs) bevraagd naar hun tevredenheid met de lokale afvalvoorziening(en).

In het kader van de doorontwikkeling hebben we overleg gehad met de Milieuraad en ROVA. De Milieuraad is gevraagd een advies uit te brengen over het voorgestelde pakket aan maatregelen. Dit advies wordt -vergezeld van een collegereactie - voorafgaand aan de raadsbehandeling van deze nota aan de gemeenteraad verstrekt. Ook de geïnstalleerde Klankbordgroep (een groep van betrokken

Datum 1 oktober 2020

inwoners) is geïnformeerd. We betrekken de Klankbordgroep bij de verdere uitwerking en implementatie van de verscheidene maatregelen.

Door de voorgestelde maatregelen verandert er wat voor onze inwoners. We gaan de inwoners dan ook goed informeren over wat we gaan doen, waarom we dit doen en wat dit voor hen betekent. Dit doen we - in nauwe samenwerking met ROVA - direct na het raadsbesluit, maar ook periodiek tijdens de voorbereiding van maatregelen en voorafgaand aan invoering. We maken een communicatieplan voor de verdere uitrol van het GGP en de nieuwe maatregelen en gebruiken verschillende kanalen om informatie te delen met inwoners: bijvoorbeeld een publiekscampagne, een informatiebrief, het platform "Zwolle zonder afval", de Peperbus, onze website en door inzet van sociale media.

Communicatie OPK-regeling

Alle verenigingen die gebruik maken van de huidige OPK-regeling zijn vanaf de besluitvorming over het GGP in 2017 betrokken geweest bij het inventariseren van alternatieven voor de huidige regeling. Tussentijds zijn alle verenigingen bezocht, is een nieuwsbrief over dit onderwerp verzonden en zijn afspraken gemaakt over de lopende contracten. Na akkoord van uw raad ontvangen de deelnemende verenigingen een brief met een terugkoppeling van het raadsbesluit. Indien hier behoefte aan is bij verenigingen, organiseren wij aanvullende (digitale) bijeenkomsten om de implementatie van de nieuwe regeling nader toe te lichten. We zijn vooralsnog terughoudend met de organisatie van fysieke bijeenkomsten om het besluit toe te lichten. Dit vanwege corona.

Vervolg

Na het raadsbesluit worden de in deze nota genoemde maatregelen en acties samen met ROVA en Milieuraad opgepakt. Er wordt een communicatieplan gemaakt. We starten met de voorbereiding van de invoering van Zwols Belonen en met de uitwerking van het daaraan gekoppelde flankerende sociaal beleid.

De limitering van de haal- en brengvoorzieningen wordt per 1 maart 2021 ingevoerd. Inwoners worden op korte termijn geïnformeerd over deze wijzigingen binnen ons afvalbeleid.

We blijven uitvoering geven aan het GGP en informeren u in het kader van de reguliere beleidscyclus over de voortgang, ontwikkelingen en resultaten. We verkennen voor de nieuwe bestuursperiode aanvullende maatregelen om tot een sluitende begroting voor het product afval te komen.

We bereiden de invoering van de nieuwe OPK-regeling per 1 juli 2021 voor.

Tot slot kunt u eerste kwartaal 2021 een afzonderlijk voorstel over de ja/ja sticker voor ongeadresseerd reclamedrukwerk verwachten.

Openbaarheid

Dit voorstel en bijgevoegde bijlagen zijn openbaar.



voorstel

Zwolle

Datum 1 oktober 2020

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Ingrid Geveke