

Raadsvoorstel



jaar	stuknr. Raad	categorie	agendanr.	Stuknr. B. en W.	Zaaknummer
2021	RA21.0009	B-stuk		21/164	

Onderwerp:

Kaderplan 'Van Afval naar Grondstof': Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025

Portefeuillehouder: R. van der Weide

Team: Beheer Openbare Ruimte en Gebiedscoördinatie

H. Klotwijk, telefoonnummer 140591

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

1. Het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof: Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025' vast te stellen, met daarin de volgende beleidspunten:
 - Naast een vast tarief ook een variabel tarief te hanteren voor het aanbieden van huishoudelijk restafval.
 - Het huishoudelijk restafval 'aan huis' in te zamelen door gechipte minicontainer bij laagbouw en bij hoogbouw met een elektronisch afgesloten collectieve voorziening.
 - De maatregelen uit het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof: Huishoudelijk afval-en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025', vanaf 1 januari 2022 in één keer binnen de gemeente in te voeren.
 - Aanvullende acties te doen zoals intensieve communicatie, inzet van afvalcoaches en een compensatieregeling voor medisch afval.
2. Het Kaderplan Afvalstoffen, vastgesteld d.d. 16 december 2010 in te trekken.
3. De eenmalige kosten voortkomend uit het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof; Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025' van € 380.000,- te dekken vanuit de begroting afval.
4. Een krediet beschikbaar te stellen van € 50.000 voor de software. En de daaruit voortvloeiende kapitaallasten (tegen een rentepercentage van 1,5% en een afschrijffperiode van 5 jaar) van € 10.750 te dekken uit de begroting afval.
5. Het structurele voordeel van € 252.000 als gevolg van een lagere indexatie van de productbegroting van NV AREA Reiniging, te betrekken bij de kadernota 2022.

Bijlage(n)

- Kaderplan 'Van Afval naar Grondstof: Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025'

Stuk(ken) ter inzage

- Collegebesluit d.d. 9 februari 2021 en de daarbij behorende stukken.

jaar	stuknr. Raad	categorie	agendanr.	stuknr. B. en W.	Zaaknummer
2021	RA21.0009	B-stuk		21/164	

1. Inleiding

Het verminderen en beter scheiden van afval vormt een belangrijke basis voor de toekomstige circulaire economie. Gelet op de huidige ontwikkeling, waarbij de verwerking van restafval duurder wordt, zal bij ongewijzigd beleid de gemeentelijke afvalstoffenheffing hoger en hoger worden en de hoeveelheid restafval niet verminderen. Als we een forse stijging van de heffing willen voorkomen en de vastgestelde landelijke doelstellingen willen behalen, dan moeten we nu maatregelen treffen.

Het nieuwe afvalbeleid moet leiden tot het realiseren van de landelijke afvaldoelstellingen van 100 kg. restafval per inwoner per jaar. Het uiteindelijke doel is een circulaire economie waarbij we geen of nauwelijks meer een beroep doen op primaire grondstoffen. De urgentie wordt bepaald door de doelstelling en het tijdpad van het landelijke programma VANG (Van Afval Naar Grondstof). Met het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof: Huishoudelijk afval- en kaderplan Emmen 2021-2025' beogen we de milieudoelstelling van 75% afvalscheiding en maximaal 100 kg. restafval per inwoner per jaar in 2025 te realiseren. In Emmen scheiden we nu ongeveer 63% van ons huishoudelijk afval en blijft er 202 kilo per persoon per jaar over.

2. Beoogd effect

Met het vaststellen van het nieuwe afvalbeleid streven we een verdere vermindering van het restafval na. Het kaderplan 'Van Afval Naar Grondstof' beschrijft hoe de gemeente Emmen haar wettelijke zorgplicht wil uitvoeren met betrekking tot het inzamelen van huishoudelijk afval. Dit met als doel om in 2025 minimaal de landelijke doelstellingen van 2020 te realiseren, namelijk 75% afvalscheiding en het verminderen van de hoeveelheid restafval naar 100 kg. per inwoner per jaar.

Argumenten

1.1 *Het nieuwe kaderplan streeft primair naar realisatie van de VANG-doelstellingen van 2020.*

Wij stellen onszelf als doel om in 2025 minimaal de landelijke doelstellingen van 2020 te realiseren. Namelijk, 75% afvalscheiding en het verminderen van de hoeveelheid restafval naar 100 kg. per inwoner per jaar. Door tijdig te starten met een verdere aanscherping van het in dit voorstel geformuleerde beleid, kunnen de milieudoelstellingen worden bewerkstelligd. Een tussentijdse evaluatie geeft hier meer inzicht in. Er wordt wel verondersteld dat, zonder tussenkomst van landelijke partijen, het landelijke doel van 2025 (30 kg. per inwoner per jaar) moeilijk is te realiseren. Denk hierbij aan het op de markt brengen van recyclebare verpakkingen (chips zakken zijn nu nog restafval) en het recyclen van luiers (ook luiers zijn nu nog restafval).

1.2 *Door het beleid aan te passen kunnen wij de hoeveelheid restafval verminderen en de kostenstijging beperken.*

Afvalkosten bestaan voornamelijk uit de verwerkingskosten van en een verbrandingsheffing op het restafval. Deze kosten gaan, bij ongewijzigd beleid, in 2022 voor het eerst fors toenemen. Dit wordt veroorzaakt door de verwachte stijging van de verbrandingsbelasting die door het Rijk wordt opgelegd. Vanaf 2026 verwachten we een hoger verwerkingstarief op restafval, waardoor de kosten nog harder stijgen. Eind 2025 loopt namelijk ons zeer gunstige contract met de afvalverwerker af. Op dit moment liggen de verwerkingstarieven in de markt per ton restafval drie maal hoger dan ons huidige tarief. Wanneer wij nu geen actie ondernemen op de vermindering van restafval, gaan de lasten vanaf 2022 voor onze inwoners fors stijgen.

1.3 *In het traject naar de opstelling van het kaderplan zijn inwoners en raadsleden geraadpleegd.*

In december 2019 is er een raadsbijeenkomst gehouden. Hier zijn een aantal speerpunten aangehaald, zoals verantwoord omgaan met grondstoffen, sturen op kosten, inwoners betrekken en goede voorlichting. Om onze inwoners te betrekken bij de ontwikkeling van het kaderplan is er in de zomer van 2020 een schriftelijke en digitale enquête gehouden.

Deze enquête is door ruim 1000 inwoners ingevuld. Het algemene beeld is dat inwoners zeer positief

staan tegenover een betere afvalscheiding en meer recycling. 91% geeft aan dat ze afvalscheiding en hergebruik van afvalstromen (heel) belangrijk vinden. 70% van de inwoners geeft aan meer moeite te willen doen voor afvalscheiding. Onze huidige afvalinzameling krijgt een waardering van een 7,1.

1.4 Door het instellen van een aanbiedtarief voor restafval wordt de inwoner (financieel) geprikkeld om het huishoudelijk afval beter te scheiden.

Naast de motivatie voor een beter milieu draagt een financiële prikkel ook bij aan het gewenste gedrag. Het gaat uit van het principe 'de vervuiler betaalt'. Des te vaker iemand restafval aanbiedt, des te meer men hiervoor betaalt.

1.5 Het in één keer implementeren geeft duidelijkheid en de snelste realisatie van de doelstellingen.

Afvalscheiding is een routinematige handeling die doorgaans automatisch (onbewust) plaatsvindt. Door in één keer het inzamelbeleid te wijzigen wordt de gevraagde inspanning (wijziging van de ingesloten patronen) van onze huishoudens beperkt.

1.6 Met aanvullende acties bieden we een vangnet voor kwetsbare doelgroepen en creëren we draagvlak voor de implementatie.

Aanvullende acties en informatievoorziening zijn kritische succesfactoren. Door het verzorgen van aanvullende acties worden ook bepaalde doelgroepen, waaronder inwoners met een medische indicatie, bereikt en geholpen om een bijdrage te leveren aan een betere afvalscheiding. Daarnaast stimuleert communicatie, coaching en handhaving (zeker van toepassing in de eerste jaren na invoering) het gebruik van de nieuwe inzamelmethode.

1.7 De implementatie van het nieuwe afvalbeleid is een zorgvuldig proces.

De invoering van het nieuwe afvalbeleid vindt in één keer plaats. De weg er naartoe is er echter één die in kleine stapjes wordt genomen. Hierbij staat het betrekken van inwoners en hen meenemen in het implementatieproces centraal. We richten ons op zowel kennis, houding als gedrag van de inwoners. Dit doen wij door het instellen van klankbordgroepen en inwoners te informeren en te stimuleren middels een intensieve communicatiecampagne. In het uitvoeringsplan zal dit proces nader uitgewerkt worden. Wij verwachten dat de personele inzet voor de communicatie de eerstkomende jaren vrij hoog zal zijn voor het informeren van onze inwoners over de komende veranderingen. En daarnaast voor het ontwikkelen en geven van voorlichting over afvalscheiding en afvaeducatie. Ook is budget nodig voor communicatiematerialen, bijvoorbeeld brieven, filmpjes en stickers over afvalscheiding, lespakketten e.d. Ervaringen bij andere gemeenten leren dat een communicatiecampagne in de opstartfase € 4,00 à € 5,00 per huishouden per jaar kost. Vervolgens zal een budget van ca. € 50.000,- per jaar nodig zijn.

1.8 Er zijn verschillende activiteiten nodig voor de invoering van het DIFTAR systeem

Onder andere voor de aanschaf en implementatie van nieuwe software voor het innen van de heffing. Maar ook voor het aanbrengen en controleren van de chip in de restafvalcontainers, een intensieve communicatiecampagne, begeleiding en toezicht door afvalcoaches en extra personele inzet tijdens het in implementatietraject 2021 en 2022.

2.1. Hierdoor is duidelijk dat het huidige plan vervalt

Door dit besluit voorkomen we misverstanden over welk plan geldig is. Op het moment van vaststelling van het nieuwe Kaderplan vervalt het huidige plan.

3.1/4.1 De financiële dekking in de begroting afval is mogelijk

Aan de realisatie van het nieuwe afvalbeleid zijn eenmalige implementatiekosten verbonden. Beheer afvalverwijdering en verwerking biedt ruimte voor de financiële dekking. In de kadernota 2021 is rekening gehouden met een indexatie van 3,29% op de productbegroting van AREA. Bij het ontvangen van de nieuwe productbegroting is er gerekend met 1,85% indexatie. Hierdoor is er een voordeel in de begroting afval ontstaan, waardoor een deel van de eenmalige kosten hieruit bekostigd kan worden. Het restant wordt vanuit de voorziening gedekt. De impact van de coronacrisis op de afvalbegroting moet nog blijken. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 5.

5.1 Structureel voordeel als gevolg van lagere indexatie laten vrijvallen

Het structurele voordeel van € 252.000,- wordt betrokken bij de kadernota 2022. Dit voordeel is ontstaan als gevolg van de lagere indexatie van de productbegroting van NV AREA Reiniging.

<i>Uitgaven</i>		2021	2022
60151	Schoonhouden wegen	2.382.295	2.792.965
60170	Aanvalsplan gladheidsbestrijding	555.100	555.100
60171	Beheer afvalverwijdering en verwerking	10.282.162	10.174.272
60172	Destructie kleine huisdieren	27.822	27.822
60173	Ongediertebestrijding	57.213	57.213
60683/2411	Onderhoud riolering	181.264	181.264
Totaal		13.485.856	13.788.636
	PO 2021 incl. 1,85 %	13.291.223	13.537.111
Te veel indexatie in begroting		194.633	251.525

3. Kanttekeningen

1.1 Een financiële prikkel op restafval kan mogelijk een vervuiling in andere afvalstromen veroorzaken.

Scheiden van afval gaat niet altijd goed, waardoor restafval bij grondstoffen wordt weggegooid. Hierdoor kunnen grondstoffen niet meer gerecycled of hergebruikt worden. Als inwoners extra moeten betalen voor de inzameling van hun restafval, zou dat tot meer vervuiling leiden.

Zo is een veelgehoorde gedachte. Echter, uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de mensen veelal niet bewust verkeerd scheidt. Het gebeurt juist door een gebrek aan kennis over welke producten in welke container moeten. We willen dit voorkomen door onze inwoners zoveel mogelijk te helpen, door ze zo goed mogelijk te informeren en mogelijkheden voor afval scheiden te bieden. Hiervoor zetten we een intensieve communicatiecampagne, afvalcoaches, handhavers en toezichthouders in. Bij de invoering van het nieuwe beleid kunnen wij rekenen op extra capaciteit en inzet van team Toezicht en handhaving.

1.2 Het inzetten van aanvullende acties kan ten koste gaan van de doelstellingen.

Communicatie, afvalcoaches, aanpassen van aanbodplaatsen en inspelen op verzoeken van inwoners brengen kosten met zich mee. Vrijstelling van bepaalde doelgroepen voor het scheiden van afval en/of betalen van het restafvaltarief gaat ten koste van het scheidingsresultaat. Door goed te kijken naar het (algemene) nut en (individuele) noodzaak willen we de aanvullende acties zorgvuldig inzetten.

1.3 Het in één keer overgaan naar de nieuwe inzamelwijze kan door inwoners ervaren worden als een (te) grote stap.

De belangrijkste stappen zijn, naast het instellen van een tarief per lediging, het chippen van containers en het wijzigen van de inzamelfrequentie. Door uitgebreide, gerichte voorlichting, het instellen van klankbordgroepen en het werken met afvalcoaches, willen wij zoveel mogelijk onze inwoners meenemen in de veranderingen.

1.4 De ingangsdatum vraagt een tijdige aanpassing van de bedrijfsvoering van de externe partij.

De aanpassingen hebben betrekking op gewijzigde processen in bedrijfsvoering en te realiseren investeringen bij de externe partij. Deze aanpassingen en investeringen zijn nodig om de dienst voor ons uit te voeren. Bij het niet tijdig afronden en/of realiseren van de benodigde investeringen zal de invoer van Diftar moeten worden uitgesteld naar 1-1-2023. Er is veelvuldig overleg met de externe partij om te bewerkstelligen dat de ingangsdatum gehaald gaat worden.

1.5 De startdatum van Diftar per 1-1-2022 is afhankelijk van de aanbesteding systemen Belastingen.

Het kiezen voor een integrale aanbesteding voor het hele domein Belastingen heeft mogelijk gevolgen voor de planning op de invoering van Diftar en vraagt extra aandacht. Wijzigingen in de afvalstoffenheffing kunnen alleen per kalenderjaar doorgevoerd worden. Bij het niet tijdig afronden van aanbesteding, uiterlijk 01-06-2021, zal de invoer van Diftar moeten worden uitgesteld naar 1-1-2023.

5. Financiën

De eenmalige kosten, voortkomend uit het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof; Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025', van € 430.000,- kunnen gedekt worden binnen de afvalbegroting. Dit bestaat uit € 380.000,- exploitatiebudget en € 50.000,- krediet voor de software aanpassing. De kapitaallasten van € 10.750 voor de software wordt gedekt vanuit de begroting afval (60171).

Overzicht eenmalige kosten	
Communicatie + start projectcampagne	€ 200.000
<i>Extra gemeentelijke communicatie, Inwoners in kleine stappen meenemen in de veranderingen, klankbordgroepen met inwoners inrichten, online media en schriftelijk content ontwikkelen.</i>	
Projectorganisatie invoering Diftar	€ 86.000
<i>Inhuur derden, interne afdelingen betrekken, aanpassingen verordeningen en uitvoeringsbesluit</i>	
Admin en belastingen	€ 50.000
<i>Aanpassen en implementeren nieuwe software en systemen bij afdeling Belastingen. Dit ten behoeve van het innen van de heffing</i>	
Extra kosten eerste drie maanden	€ 74.000
<i>Extra personele inzet en training KCC, inzet extra BOA's, opruimen van bijplaatsingen en dumpingen, afhandeling van meldingen</i>	
Projecten	€ 20.000
<i>Projecten zoals 100-100-100, wasbare luiers, extra opruimdagen en pilots hoogbouw</i>	
	€ 430.000

De afvalstoffenheffing bestaat, bij het nieuwe inzamelbeleid, uit een vast en een variabel deel (aanbiedtarief). Het variabele tarief wordt voor laagbouw vastgesteld op basis van het aantal aanbiedingen van de restafvalcontainer. Voor hoogbouw wordt die vastgesteld op basis van het aantal zakken restafval. Uitgangspunt hierbij is dat inwoners bij het 4- of 6-wekelijks aanbieden van de container goedkoper uit zijn dan in de huidige situatie. Wie iedere 2 weken de container aan wil bieden is dan duurder uit. Een te hoog aanbiedtarief kan leiden tot ontwijkgedrag, maar een te laag tarief vermindert de prikkel om goed te scheiden. De tarieven worden vastgesteld in de Afvalstoffenverordening van 2022. We gaan hierbij uit van een kostendekkend tarief. We merken op dat (ook landelijk) het bewerkstelligen van de milieudoelstellingen uiteindelijk leidt tot hogere kosten voor de huishoudens. Deze kostenverhoging kan beperkt worden door het huishoudelijk afval goed te scheiden.

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 milieustraat van AREA Reiniging. 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 het voorgaande is het de verwachting dat de hoeveelheid fijn en grof huishoudelijk restafval in 2020 iets hoger uitvalt dan in 2019. Vooralsnog gaan we er vanuit dat dat effect incidenteel is. Het is nog niet te overzien welk effect corona heeft op de hoeveelheid huishoudelijk (rest)afval in 2021 en volgende jaren.

6. Uitvoering

De voorbereiding en implementatie vindt plaats in 2021:

- Opstellen uitvoeringsplan.
- Realiseren fysieke maatregelen (met eventuele maatwerkoplossingen).
- Aanpassen afvalstoffenverordening en heffingsverordening.
- Inzetten communicatiecampagne.

Na besluitvorming kan gestart worden met de implementatie. Deze implementatie vergt ongeveer een jaar. Dat betekent dat de invoering nog gerealiseerd kan worden voor 1 januari 2022.

Evaluatie

Een evaluatie zal worden gepland in 2024.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 9 februari 2021.

Burgemeester en wethouders van Emmen,

de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

M. Plantinga-Leenders

H.F. van Oosterhout

Jaar	stuknr. Raad	categorie	agendanr.	stuknr. B. en W.	Zaaknummer
2021	RA21.0009	B-stuk		21/164	

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 9 februari 2021, B&W nummer: 21/164;

besluit:

1. Het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof: Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025' vast te stellen, met daarin de volgende beleidspunten:
 - Naast een vast tarief ook een variabel tarief te hanteren voor het aanbieden van huishoudelijk restafval.
 - Het huishoudelijk restafval 'aan huis' in te zamelen door gechipte minicontainer bij laagbouw en bij hoogbouw met een elektronisch afgesloten collectieve voorziening.
 - De maatregelen uit het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof: Huishoudelijk afval-en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025', vanaf 1 januari 2022 in één keer binnen de gemeente in te voeren.
 - Aanvullende acties te doen zoals intensieve communicatie, inzet van afvalcoaches en een compensatieregeling voor medisch afval.
2. Het Kaderplan Afvalstoffen d.d. 16 december 2010 in te trekken.
3. De eenmalige kosten voortkomend uit het kaderplan 'Van Afval naar Grondstof; Huishoudelijk afval-en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025' van € 380.000,- te dekken vanuit de begroting afval.
4. Een krediet beschikbaar te stellen van € 50.000 voor de software. En de daaruit voortvloeiende kapitaallasten (tegen een rentepercentage van 1,5% en een afschrijfperiode van 5 jaar) van € 10.750 te dekken uit de begroting afval.
5. Het structurele voordeel van € 252.000 als gevolg van een lagere indexatie van de productbegroting van NV AREA Reiniging, te betrekken bij de kadernota 2022.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 25 maart 2021.

de griffier,

de voorzitter,

H.D. Werkman

H.F. van Oosterhout