

Inleiding

Op 25 mei 2016 is het nieuwe afvalstoffenbeleidsplan "Afvalstoffen in Noordenveld, periode 2016 tot en met 2020" door de gemeenteraad vastgesteld. Met de vaststelling van het nieuwe afvalstoffenbeleidsplan is het flankerend beleid op het Brengstation ongewijzigd gelaten.

Verschillende raadsfracties hebben gevraagd naar de achtergrond van de keuze om vast te houden aan de 100 kg vrij regeling op het Brengstation. Uiteindelijk is gevraagd om in 2017 tot een voorstel te komen om meer soorten en grotere hoeveelheden afval 'goedkoop' in te kunnen leveren op het Brengstation. Doel van dit advies is om duidelijkheid te geven in het gevoerde beleid.

Probleemstelling

In het huidige afvalstoffenbeleidsplan 2016-2020 staat dat er een analyse wordt gemaakt die inzicht geeft in het aantal gebrachte kilo's van de verschillende stromen. Dit inzicht moet helpen bij een advies over het Brengstation. Bedoeld advies geeft antwoord op de volgende deelvragen:

1. Wat is het huidige flankerende beleid op het Brengstation?
2. Waarom is er gekozen voor de regeling van 100 kilogram gratis brengen?
3. Wat waren de uitgangspunten bij vaststelling van de regeling?
4. Past de regeling van 100 kilo gratis brengen bij de VANG-doelstelling?
5. Wat is het effect geweest van de regeling 100 kilogram gratis brengen?
6. Wat is het effect als inwoners meer kilo's gratis mogen brengen t.o.v. de doelstelling?
7. Wat betekent meer afvalstromen gratis brengen voor de ruimte op het Brengstation?
8. Wat betekent meer afvalstromen gratis brengen voor de begroting?

1. Wat is het huidige flankerende beleid op het Brengstation?

Op het Brengstation kunnen de inwoners met de afvalpas van de gemeente terecht met alle soorten huishoudelijk afval. Hiervoor geldt dat inwoners een aantal stromen gratis mogen brengen, zoals: asbest (sinds 1-1-2016), kleding/textiel, papier en karton, klein chemisch afval (kca), wit- en bruingoed, harde kunststoffen, ijzer/metalen en piepschuim.

Andere huishoudelijke afvalstromen zoals banden, bitumen/dakleer, bouw- en sloopafval, vlakglas, grof vuil, hout, matrassen, puin en grof tuinafval kosten €0,13 per kilo. Echter, de eerste 100 kilogram per aansluiting (lees: huishouden) is gratis.

2. Waarom is er gekozen voor de regeling van 100 kilo gratis brengen?

De gemeente heeft eerder hiertoe besloten, omdat in het Afvalstoffenplan van 2011-2014 de verwachting was dat bij het instellen van een vrije voet van 100 kilo als prikkel er door de inwoners van Noordenveld herbruikbaar afval (hout, vlakglas, ijzer en puin) uit de grijze restafvalcontainer op het Brengstation zou worden gebracht. Op het Brengstation zouden deze grondstoffen voorts gescheiden worden ingezameld voor hergebruik, waardoor er minder 'dure' verwerkingskosten zouden hoeven te worden gemaakt.

Het doel van de regeling was destijds dus het behalen van een betere afvalscheiding (milieu) en lagere afvalbeheerskosten (financiën), waarmee een hogere kostendekkendheid (kostendekking) op het Brengstation zou worden gerealiseerd en daarnaast ook tegemoet zou worden gekomen aan de wens van de inwoners om een deel van het grof huisvuil 'gratis' te mogen brengen op het Brengstation (dienstverlening).

3. Wat waren de uitgangspunten bij de vaststelling van 100 kilo gratis brengen?

- De gemeente is wettelijk verplicht om huishoudelijk afval (gescheiden) in te zamelen en wil de huishoudens hierin graag tegemoet komen;
- De gemeente zamelt daartoe alleen in: huishoudelijk afval (afvalstoffen die vrijkomen bij particuliere huishoudens en hiervoor afvalstoffenheffing betalen) en huishoudelijk bedrijfsafval (afvalstoffen die vrijkomen bij kleine bedrijven aan de woning en reinigingsrecht betalen);
- Iedere gemeente is verplicht om een voorziening te hebben waar in voldoende mate grof huishoudelijk afval¹ kan worden gebracht en achtergelaten (art. 10.22 Wm);
- De afvalstoffenheffing is 100% kostendekkend. In de afvalstoffenheffing zijn voor het Brengstation de vaste kosten wel meegenomen, maar de variabele kosten (afvoer/verwijdering van afval en tractie) niet. Deze houden verband met de hoeveelheid gebracht afval en worden gedekt uit de opbrengsten. De opbrengsten zijn afkomstig uit het tarief voor de te betalen fracties op het Brengstation en de opbrengsten van herbruikbare materialen²;
- Aangezien de gemeente geen bedrijfsafval inzamelt, wil zij de invloed van bedrijfsmatig afval op het Brengstation zoveel mogelijk voorkomen. Mede daarom is tariefstelling noodzakelijk. Dit is overeenkomstig het principe van 'de vervuiler betaalt'.

4. Past de regeling van 100 kilo gratis brengen bij de VANG-doelstelling?

Ja, de regeling van 100 kilogram gratis brengen past bij de doelstelling van het huidige afvalbeleid. Immers, een daling van de hoeveelheid grof huishoudelijk restafval per inwoner per jaar draagt bij aan het behalen van de VANG-doelstelling om te komen tot 75% afvalscheiding en maximaal 100 kilogram (fijn en grof) restafval³ per inwoner per jaar in 2020. Hierdoor wordt een deel van de doelstelling al ingevuld, namelijk het deel grof huishoudelijk restafval. De hoeveelheid grof huishoudelijk restafval per inwoner per jaar is in de periode van 2011-2016 gedaald van 30 kilo in 2011 naar 13 kilo in 2016. Dit is een gewenste ontwikkeling.

Ter verduidelijking:

Om te komen tot maximaal 100 kilogram huishoudelijk restafval in 2020 mag er dus nog maximaal 87 kilo huishoudelijk restafval per inwoner per jaar worden geproduceerd. In 2016 is er per inwoner nog 217 kilo huishoudelijk restafval aangeboden via de grijze restafvalcontainer. Dit betekent dat er nog 130 kilo per inwoner af moet.

Sorteeranalyses in 2016 bevestigen het beeld dat de daadwerkelijke hoeveelheid restafval slechts een kwart bedraagt van datgene, wat er wordt aangeboden, ofwel: de huidige 230 kilogram (fijn en grof) restafval per inwoner per jaar bestaat voor 60 kilo uit 'echt' restafval en voor 170 kilo uit herbruikbare grondstoffen.

¹ Met grof huishoudelijk afval wordt bedoeld de stroom grof huisvuil, die te groot of te zwaar is om met minicontainers te kunnen worden ingezameld. Bedoeld wordt: bouw- en sloopafval, hout, puin, grof tuinafval, vlakglas, banden, asbest, gips, wit- en bruingoed.

² De gemeente heeft te maken met de trend, dat waar in het verleden waardevolle grondstoffen voor de recycling kosteloos konden worden verwerkt er nu voor betaald moet worden. Dit heeft te maken met ontwikkelingen op de afvalmarkt (vraag en aanbod).

³ Fijn huishoudelijk restafval is het afval dat inwoners via de grijze restafvalcontainer aan huis aanbieden. Grof huishoudelijk restafval is het overgebleven grof huisvuil op het Brengstation, dat niet verder wordt gescheiden omdat het geen waarde meer heeft. Dit is een overblijfsel, dat wordt verbrand.

Uit genoemde sorteeranalyses blijkt dat er nog steeds flinke hoeveelheden herbruikbaar afval in ons restafval zitten. De belangrijkste hiervan zijn GFT-afval met 27,3%, het PMD-afval met 16,8% gevolgd door steen met 7,3%, textiel met 5,8% en hout met 5,5%.

Concreet hebben we het hier over: 1840 ton GFT (ca. 60 kg p/inwoner), 1130 ton PMD (ca. 35 kg p/inwoner), 490 ton puin (ca. 16 kg p/inwoner), 400 ton textiel (ca. 12,5 kg p/inwoner) en 370 ton hout (ca. 12 kg p/inwoner).⁴

Met andere woorden: het behalen van de VANG-doelstelling in 2020 moet dus komen door meer en beter herbruikbaar afval te scheiden uit de afvalstoffen, die nu nog in de grijze restafvalcontainer aan huis worden aangetroffen en niet door de vrijstelling van het aantal gratis te brengen kilo's op het Brengstation te verruimen.

De gemeente heeft daarom met haar beleid ingezet op een verhoogde inzamelfrequentie voor PMD-afval (1x per 2 weken) en een verlaagde inzamelfrequentie voor restafval (1x per 4 weken). Daarnaast heeft de gemeente in 2017 ingezet op het uitrollen van de pilot voor wekelijkse GFT-inzameling in de zomermaanden, hetgeen thans voor ca. 1000 huishoudens wordt uitgevoerd. Wij komen hierop terug bij de evaluatie van alle maatregelen in 2018.

5. Wat is het effect geweest van de regeling van 100 kilo gratis brengen?

Het antwoord hierop kan worden gegeven aan de hand van de Afvaldriehoek. De afvaldriehoek toont in één oogopslag de aspecten van het afvalbeleid: *dienstverlening*, *milieu* en *kosten*. De gemeente voert op al die aspecten regie. Hoe, dat is de uitkomst van de politieke keuzes die de gemeenteraad heeft gemaakt in het afvalstoffenbeleidsplan. Zo ontstaat er evenwicht tussen wensen van burgers, milieurendement en financiële middelen. Het effect van de regeling van 100 kilo gratis brengen op de aspecten dienstverlening, milieu en kosten volgt hierna.

Dienstverlening: Positief

De mogelijkheid om de eerste 100 kilogram grof huisvuil bij het afvalbrengstation gratis te brengen wordt door 89,5% van de huishoudens als een goede mogelijkheid beoordeeld.⁵

Hiermee is tegemoet gekomen aan de wens van de burgers om een deel van het grof huisvuil gratis te mogen brengen. Het totaal aantal bezoekers van het Brengstation is redelijk constant gebleven. Alleen in de onderlinge verhouding tussen betaalde bezoekers en gratis bezoekers is er een verschuiving opgetreden ten gunste van de gratis bezoekers. De inwoners hebben dit positief ervaren, maar er zijn hierdoor niet meer bezoekers naar het Brengstation gekomen.

Milieurendement: Per saldo neutraal

Op basis van historische gegevens is er geen causaal verband gebleken tussen maatregelen die op het Brengstation zijn genomen (prikkel) en de hoeveelheid restafval die huis-aan-huis werd ingezameld. De hoeveelheid grof huisvuil waaronder het grof restafval op het Brengstation is afgenomen (positief), maar het aantal kilogrammen in de restafvalcontainer die huis-aan-huis wordt opgehaald is redelijk constant gebleven (negatief). Per saldo derhalve neutraal.

Op het Brengstation is de afvalscheiding van het grof huisvuil verbeterd, doordat de hoeveelheid grof restafval is afgenomen ten opzichte van de andere gescheiden grof huisvuilstromen.

Financiën: Per saldo neutraal

De invoering in 2012 van 100 kilo gratis brengen met daarboven een tarief van €0,13 per kilo heeft effect gehad. Aanvankelijk heeft dit geleid tot een hogere opbrengst die daarna weer afnam, maar

⁴ Jaarverslag 2016 Afvalcijfers Gemeente Noordenveld, samenvatting, p. 11

⁵ Rapport Onderzoek afvalinzameling (bewonersonderzoek), Gemeente Noordenveld, Groningen, maart 2015, p.18

daar stond een daling van de opbrengst van de herbruikbare materialen tegenover. Bovendien hebben we voor een aantal herbruikbare afvalstromen er zelfs geld op moeten toeleggen (B-hout en matrassen). Om hiervan een indruk te krijgen is er een bijlage toegevoegd, waarin de ontwikkeling van een aantal afvalstromen (B-hout, snoeiafval, asbest, matrassen en bouw- en sloopaafval wordt weergegeven voor de periode 2013-2017. Redenen hiervoor zijn de ontwikkelingen op de afvalmarkt. Deze zijn autonoom. Per saldo zijn we hiermee financieel niets opgeschoten.

6. Wat is het effect als inwoners meer kilo's gratis mogen brengen ten opzichte van de doelstelling?

Effect bij verhoging aantal gratis kilo's naar bijvoorbeeld 200 kilo:

- Toename van de afvalstromen op het Brengstation. De toename betreft zowel herbruikbare grondstoffen alsmede reststoffen zoals grof restafval. Verwacht wordt vooral een toename van het grof restafval, omdat dit in de praktijk tot nu toe het grootste aandeel van alle grof huisvuil laat zien bij de bezoekers die gebruik maken van de regeling 100 kilogram gratis brengen. Dit is geen herbruikbaar afval en kan alleen nog maar worden verbrand;
- Risico op aanzuigende werking van bedrijfsmatig afval, niet zijnde huishoudelijk afval;
- Toename van ruimtebeslag op de reeds krappe capaciteit op het Brengstation;
- Toename van de variabele kosten voor de afvoer van afval en tractie;
- Afname van de opbrengsten uit tarief (€0,13 p/kg) voor betaalde fracties op het Brengstation;
- Risico voor een slechter exploitatieresultaat van het Brengstation. Deze wordt lager, omdat de variabele kosten toenemen en de opbrengsten afnemen;
- Risico voor lagere kostendekkendheid op het Brengstation. Deze daalt, omdat bij afnemende opbrengsten daarmee in verhouding minder kosten worden gedekt;
- Risico op gat in de begroting, omdat bij verruiming van de vrijstelling er onvoldoende opbrengsten worden gegenereerd om de kosten voor afvoer van afval en de tractie te dekken;
- Positief voor de burgers, want er mag meer gratis afval worden gebracht. Echter, het is nog maar de vraag of alle burgers ook meer grof huisvuil naar het Brengstation gaan brengen, want de verruiming naar 100 kilo is er nu ook al en dit kost hen niets. De enige stimulans voor hen bestaat er nu uit dat de grijze restafvalcontainer aan huis minder snel gevuld raakt in verband met de verlaagde inzamelfrequentie voor restafval sinds 1 januari 2017.

7. Wat betekent meer afvalstromen gratis brengen voor de ruimte op het Brengstation?

Meer soorten of grotere hoeveelheden afvalstromen gratis brengen op het Brengstation geeft fysieke problemen, aangezien ons Brengstation nu al op de grens van zijn capaciteit zit. Het Brengstation moet voldoen aan artikel 10.22 van de Wet Milieubeheer en de vereisten zoals gesteld in het Activiteitenbesluit (§3.8.2, art. 3.155 en 3.156) en de Activiteitenregeling (§3.8.1, art. 3.115). Hierin staan voorschriften over afval en het voorzieningenniveau, waaronder het gescheiden inzamelen van 18 afvalstromen (waaronder matrassen). De gemeente voldoet aan de voorschriften en het voorzieningenniveau, maar zit qua ruimte op de grens van haar capaciteit. Dat is ook de reden waarom er voor de fractie grof tuinafval (snoeiafval) vier maal per jaar gratis brengdagen worden georganiseerd op locaties buiten het Brengstation.

Kortom: als er (nog) meer afvalstromen op het Brengstation moeten worden opgeslagen en overgeslagen, dan zullen we ook de huisvesting hiervoor adequaat moeten regelen, want anders kunnen wij niet meer voldoen aan artikel 10.22 van de Wet Milieubeheer (Wm) evenals de vereisten in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Dit betekent dat de gemeente moet gaan nadenken over een nieuw goed geoutilleerd afvalbrengstation.

8. Wat betekent meer afvalstromen gratis brengen voor de begroting?

Meer soorten of grotere hoeveelheden afvalstromen gratis brengen op het Brengstation heeft financiële gevolgen, omdat bij verruiming van de vrijstelling er voldoende opbrengsten moeten worden gegenereerd om de kosten voor de afvoer van het afval en de tractie te kunnen dekken. Deze houden verband met de hoeveelheid gebracht afval en worden gedekt uit het tarief (€0,13 p/kg) voor de betaalde fracties.

Zodra de vrijstelling dus wordt verruimd naar bijvoorbeeld 200 kilo, ontstaat er een gat in de dekking. Deze zal moeten worden gedicht door een verhoging van het tarief voor de nog resterende te betalen fracties op het Brengstation. De verhoging bedraagt in dit geval €0,03 p/kg. Het tarief voor de te betalen fracties op het Brengstation wordt dan €0,16 p/kg. Doorberekening vindt dan immers plaats over nog minder te betalen gebrachte kilo's. Het alternatief is een verhoging van de afvalstoffenheffing met €2,00 per aansluiting.

Echter, in het bestuurlijk kader van het huidige afvalstoffenbeleidsplan heeft de raad juist in de beleidskaders vastgesteld dat zij graag een gelijkblijvende of een lagere afvalstoffenheffing ziet. Een verhoging van de afvalstoffenheffing is dus geen optie.

Ter illustratie: als het tarief van €0,13 p/kg geheel zou worden losgelaten, dan wordt de gemeente geconfronteerd met een kostenpost van ca. €170.000 per jaar waar geen dekking tegenover staat.

Conclusie

De nadelen zijn groter dan de voordelen indien wordt overgegaan tot meer soorten of grotere hoeveelheden afvalstromen gratis te brengen op het Brengstation dan bij de huidige regeling voor het gratis brengen van 100 kilogram. Bovendien draagt dit niet bij aan het behalen van de VANG-doelstelling in 2020, want het behalen van de VANG-doelstelling moet gerealiseerd worden door meer en beter herbruikbaar afval te scheiden uit de afvalstoffen die nu nog in de grijze restafvalcontainer aan huis worden aangetroffen en niet door de vrijstelling van het aantal gratis te brengen kilo's op het Brengstation te verruimen.

Advies

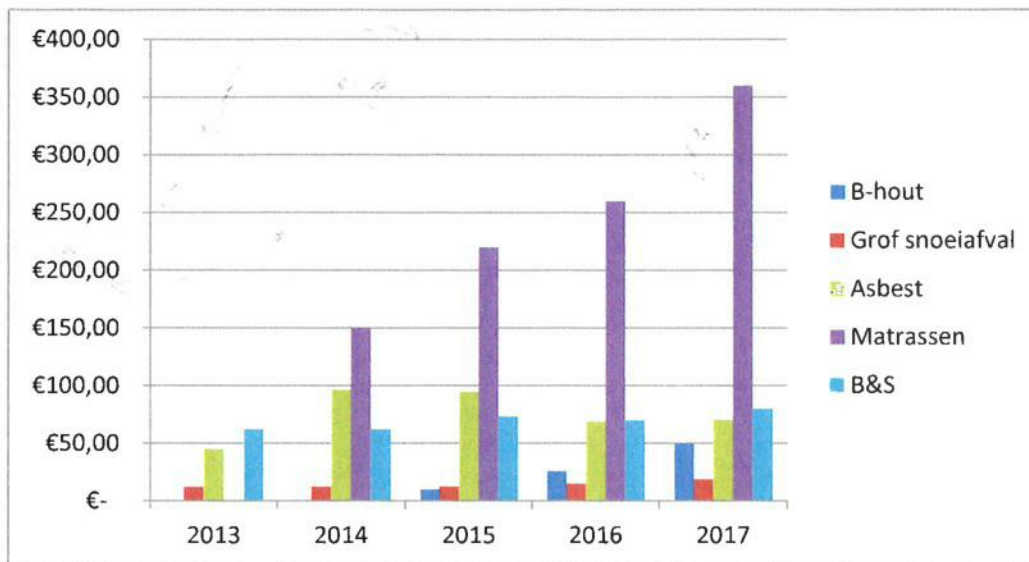
Gelet op de VANG-doelstelling in het huidige afvalstoffenbeleidsplan voor 2016-2020 wordt geadviseerd om de huidige regeling voor 100 kilo gratis brengen te handhaven.

In navolging van het bovenstaande dient bij de geplande evaluatie in 2018 van alle genomen maatregelen te worden gezien of er nog verdere maatregelen moeten worden getroffen om de VANG-doelstelling in 2020 te halen dan wel om genomen maatregelen bij te stellen.

Datum: 19 juni 2017

Ontwikkeling kosten aantal grondstoffen (€/ton)

	2013	2014	2015	2016	2017
B-hout	€ -	€ -	€ 10,00	€ 26,00	€ 50,00
Grof snoeiafval	€ 12,25	€ 12,52	€ 12,52	€ 15,02	€ 19,00
Asbest	€ 45,00	€ 96,35	€ 94,85	€ 69,29	€ 70,61
Matrassen	nvt	€ 150,00	€ 220,00	€ 260,00	€ 360,00
B&S	€ 62,25	€ 62,25	€ 73,25	€ 70,00	€ 80,00



De gemeente heeft wel te maken gehad met een aantal faillissementen van verwerkers Jager/Dusseldorp uit Leek, Beelen en Bowie uit Hoogkerk