

Raadsvoorstel: Z/20/678080/D-737318
Onderwerp: Vaststelling nieuw afval- en grondstoffenbeleid

Datum: 1 juni 2021
Portefeuillehouder: Joost van der Geest
I&O: 20 mei 2021
B&A / Raadsvergadering: 17 en 24 juni 2021
Opsteller: Sprong, Theo
Geeft voorstel begrotingswijziging: Ja/Nee

Onderwerp:
Vaststelling nieuw afval- en grondstoffenbeleid
Voorstel:
Wij stellen u voor: 1) Het nieuwe Afval- en Grondstoffenbeleid, zoals opgenomen in de Strategienota 2021-2025 'Samen voor een afvalvrije en schone gemeente' vast te stellen; 2) Kennisneming van het Scenario-onderzoek, de Managementcatalogus en het Visiedocument AfvalBrengStations akkoord te gaan met de implementatie van het volledige stappenplan, zoals opgenomen in de strategienota zijnde 'Afvalscheiding belonen'; 3) De hiermee gemoeide kosten te verrekenen in de tarieven afvalstoffenheffing (€ 12,03 per aansluiting voor 2022-2024); 4) Jaarlijkse verschillen tussen de tarieven en de feitelijke kosten te egaliseren via de egaliseriereserve afvalstoffenheffing en deze tijdelijk aan te vullen vanuit de reserve duurzaamheid; 5) De financiële gevolgen te verwerken in een begrotingswijziging.
Aanleiding:
Na een zorgvuldig traject van voorbereiding en participatie ligt thans voor de Strategienota nieuw Afval- en grondstoffenbeleid. 2021-2025 'Samen voor een afvalvrije en schone gemeente'. Een nota waarin de ambities en kaders voor het beleid zijn uiteengezet. De laatste keer dat het afvalbeleid is geactualiseerd was in het kader van het VANG-project in 2014. Een nieuw beleidsplan is door het bestuur van de GR Waardlanden noodzakelijk geacht, omdat de oude ambities en kaders inmiddels zijn achterhaald door het landelijk beleid. Gestreefd wordt namelijk naar een 100% circulaire economie in 2050. Dat betekent dat er in 2050 geen (rest)afval meer mag worden verbrand en dat al het afval dat desondanks toch ontstaat als grondstof wordt teruggewonnen ten behoeve van hergebruik en recycling. Als eerste tussendoel streefde het Rijk naar maximaal 100 kg verbrandbaar restafval in het afgelopen jaar 2020. Binnen de GR Waardlanden is dat streefgetal vooralsnog gesteld op 2025. In 2018 produceerden inwoners in Waardlanden gemiddeld 232 kg huishoudelijk restafval. Uit onderzoek blijkt dat 70% daarvan bestaat uit herbruikbaar afval. Naast milieu en duurzaamheid is een andere noodzaak om het restafval te verminderen, het beheersen van afvalverbrandingskosten. Door de invoering door het Rijk van de verbrandingsbelasting wordt het verbranden van restafval steeds duurder. Een trendbreuk is noodzakelijk om die 100 kg in 2025 te halen. Na uitvoerig onderzoek en overleg met de gemeenteraden wordt voorgesteld om in drie stappen van 232 kg naar 100 kg restafval te gaan in 2025. Op donderdag 1 oktober jl. is in een raadsbijeenkomst uitvoerig stilgestaan bij de 10 aandachtspunten, die zijn geventileerd in de diverse Webinars, brainstormsessies met raden, bewoners en andere gebruikers. Afgelopen donderdag 20 mei heeft u in een dubbele lenO-sessie kennisgenomen en vragen kunnen stellen over de aan het nieuwe beleid ten grondslag liggende onderzoeken en stukken. Samenvattend wordt voorgesteld om het nieuwe Afval- en Grondstoffenbeleid vast te stellen, inhoudende stap 1, 2 en 3 inclusief de invoering van DIFTAR, zijnde gedifferentieerde tarieven. Met de voorgestelde verbetering van de inzameling van grondstoffen (meer diversiteit aan containers inclusief hoogbouw, kwaliteitscontroles in combinatie met handhaving, herinrichting van AfvalBrengStations); en ook ter voorkoming van Afvaltoerisme worden de containers voor restafval afgesloten. Alleen inwoners van Waardlanden krijgen een pasje waarmee zij de ondergrondse restafvalcontainers kunnen gebruiken en

het ABS kunnen bezoeken. Inclusief een variabel tarief op restafval; het zogenaamde DIFTAR-systeem. Hoe beter men afval scheidt, hoe minder vaak men restafval hoeft aan te bieden en hoe minder afvalstoffenheffing men betaalt. Een vergelijking met stroom- en/of gasgebruik is hier te maken.

Een flinke, maar noodzakelijke, wijziging van het inzamelen van afval met een stevig kostenplaatje, want de implementatie vraagt een investering van € 6.493.600,00. De jaarlijkse kapitaallasten à € 771.000 maken deel uit van het saldo van de structurele meerkosten en de opbrengst uit het variabel tarief en het vermijden van verwerkingskosten als gevolg van het nieuwe Afvalstoffenbeleid. Omdat de implementatie van het beleid en de beoogde gedragsverandering bij de burger tijd vergt, is dit saldo in 2022 nog negatief, i.c. € 645.000 (voor Gorinchem € 166.000). Vanaf 2023 gaat dit saldo over in een klein structureel voordeel. Voor Gorinchem een bedrag van € 13.000. (€ 0,77 per aansluiting)

Daarnaast moeten de implementatiekosten van € 1.986.500 (te verdelen over 2021, 2022 en 2023) ook worden betaald door de deelnemende gemeenten. Voor Gorinchem respectievelijk € 74.000, € 381.000 en € 59.000 voor de periode 2021-2023.

De invoering van het nieuwe Afvalstoffenbeleid leidt incidenteel tot gemiddelde netto hogere lasten van € 203.000 voor de jaren 2022, 2023 en 2024. Deze kunnen gedekt worden door een tijdelijke verhoging van het tarief Afvalstoffenheffing voor deze jaren met € 12,03 per aansluiting.

Met de ervaring uit het verleden, zijnde de informele wijze waarop het VANG-project is begeleid, wordt nu een zware projectorganisatie opgezet inclusief een projectleider. Een projectleider die sommige open eindjes, ook financiële, in de finale uitvoering dient te bewaken. Ook zal er ongetwijfeld meer ambtelijke inzet worden gevraagd per gemeente. Verder zijn de nodige investeringen ingecalculeerd om Waardlanden met een verbeterproces klaar te stomen voor de nieuwe wijze van afvalinzameling.

Beoogd effect:

Het realiseren van een trendbreuk in de hoeveelheid restafval die naar de verbrandingsoven wordt afgevoerd tot minder dan 100 kilogram per inwoner per jaar in 2025. Door de restafvalreductie nemen de verbrandingskosten (inclusief verbrandingsbelasting) af en worden de kosten beheersbaarder. Daarnaast wordt er een substantiële bijdrage geleverd aan de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, zoals opgenomen in het door uw raad in 2017 vastgestelde Milieubeleidsplan.

Argumenten:

1.1 Hiermee wordt invulling gegeven aan de, sinds het laatst vastgestelde afvalbeleid in 2014, flink aangescherpte landelijke doelstellingen van een 100% circulaire economie in 2050.

Deze strategienota is nodig om invulling te geven aan de landelijke doelstellingen die sinds 2014 (het jaar waarin het afvalbeleid van de vier Waardlanden-gemeenten voor het laatst is gewijzigd) flink aangescherpt. Gestreefd wordt naar een 100% circulaire economie. Dat betekent dat er in 2050 geen (rest)afval meer mag worden verbrand en dat al het afval dat desondanks toch ontstaat, als grondstof wordt teruggewonnen ten behoeve van hergebruik en recycling. Als eerste tussendoel streeft het Rijk naar maximaal 100 kilogram verbrandbaar restafval in het jaar 2020.

Omdat 2020 reeds verstreken is en er ook een tijdsperiode nodig is om het nieuwe beleid voor te bereiden en in te voeren, wordt de 100 kg doelstelling voor de 4 Waardlanden-gemeenten voor het jaar 2025 als realistisch beschouwd. Een circulaire economie gaat niet alleen om het stimuleren van afvalscheiding en reduceren van de hoeveelheid restafval, maar ook om de kwaliteit van hergebruik te verhogen. De ladder van Lansink is maatgevend: preventie heeft de voorkeur op producthergebruik, producthergebruik heeft de voorkeur op materiaalhergebruik, etc. De ontwikkeling van een Circulair Netwerk maakt daarom onderdeel uit van de strategienota, waarbij de bestaande brengfunctie van de AfvalBrengStations wordt uitgebreid naar kringloop, reparatie en circulair ondernemen.

2.1 Het stappenplan geeft aan met welke stappen en maatregelen tot de 100 kilogram-doelstelling kan

worden gekomen.

Het uitgevoerde scenario-onderzoek wijst uit dat de doelen (circulair afvalbeheer en beheersbare kosten) het beste gerealiseerd worden als het volledige stappenplan wordt doorlopen (inclusief variabele tarieven). Alle gemeenten in Nederland die tot nu toe de Rijksdoelstelling van < 100 kg restafval hebben bereikt (44 gemeenten), hebben variabele tarieven voor restafval ingevoerd.

3.1. Het stappenplan houdt onder andere in dat de inzamelvoorzieningen voor grondstoffen worden uitgebreid en de inzamelvoorzieningen voor restafval worden gereguleerd.

Daarvoor zullen noodzakelijke investeringen moeten worden gedaan. In totaal gaat het om een bedrag van € 6.493.000. Het grootste gedeelte daarvan wordt besteed aan het afsluitbaar maken van de ondergrondse restafvalcontainers (pasjessysteem), het plaatsen van gft-containers bij de hoogbouw en centrumgebied en de harmonisatie van het inzamelsysteem (Vianen). Voor de invoering van stap 3, zijnde het hanteren van variabele tarieven, is geen extra investering benodigd. Waardlanden zal voor het gehele investeringsbedrag een krediet aanvraag en de kapitaallasten daarvan doorbereken aan de gemeente (naar rato aantal huisaansluitingen te verdelen over de gemeenten).

Verder gaat het ook om de eenmalige kosten voor Projectleiding, aanbesteding, onderzoek en monitoring en communicatie. Daarnaast worden ook de keukenemmertjes voor gft en de toegangspassen voor ondergrondse containers eenmalig in rekening gebracht bij de gemeenten.

Voorgesteld wordt om, vanwege het ontbreken van reserves op het gebied van Afvalstoffenbeleid, de lasten in de afvalstoffenheffing te verreken, Om de lasten voor de burger te spreiden, wordt het afvalstoffentarief voor de jaren 2022, 2023 en 2024 incidenteel verhoogd met € 12,03.

4.1 Egalisatiereserve afvalstoffenheffing invoeren, voor tijdelijke dekking eenmalig aanvullen vanuit de reserve duurzaamheid.

De gevolgen van de onder 3.1 genoemde spreiding worden geëgaliseerd via een onttrekking aan de egalisatiereserve Afvalstoffenheffing van € 364.000 in 2022. Omdat deze op 1 januari 2022 nihil is, dient deze voor dit doel eenmalig aangevuld te worden uit de reserve Duurzaamheid. Het voordelig verschil tussen de lasten ASB en de baten uit de afvalstoffenheffing in de jaren 2023 en 2024 van respectievelijk € 148.000 en € 216.000 zal worden toegevoegd aan de reserve Duurzaamheid.

De verwachting is dat het structureel meerjarig saldo door de resultaten van het nieuwe Afvalstoffenbeleid vanaf 2023 voorzichtig positief (€ 50.000) wordt (voor Gorinchem een bedrag van ca. € 13.000 zijnde een eerste mogelijke verlaging van € 0,77 per aansluiting).

5.1 De financiële gevolgen te verwerken in een begrotingswijziging

Na besluitvorming zullen de financiële gevolgen worden verwerkt in een begrotingswijziging.

Risico's:

1.1. Haalbaarheid doelstellingen

Met deze nieuwe strategienota wordt een flinke stap voorwaarts gezet naar het duurzaam en circulair maken van het gemeentelijk afvalbeheer, maar het einddoel – 100% circulair – is daarmee nog niet gehaald. Na 2025 zal aanvullend beleid nodig zijn om dit ultieme doel binnen handbereik te krijgen

2.1 Ontwijkgedrag en afvaldump

Invoering van een variabel tarief zou kunnen leiden tot ontwijkgedrag en afvaldump. Ook kan het leiden tot extra vervuiling van de grondstoffen, omdat er geen tarieven op de grondstoffen worden toegepast. De angst voor ontwijkgedrag blijkt vaak groter dan het in werkelijkheid uitpakt. Door extra inzet op communicatie en

toezicht en handhaving kunnen veel problemen worden voorkomen. De strategienota voorziet in voldoende middelen om ontwijkgedrag onder controle (beheersbaar) te houden. Met extra monitoring (hiervoor is budget gereserveerd) wordt alles goed in de gaten gehouden.

3.1. Investeren en terugverdientijd

De investering van € 6.493.600 is noodzakelijk om het inzamelsysteem zodanig aan te passen dat bewoners meer tot afvalscheiding worden aangezet en minder restafval aanbieden. Naast de jaarlijkse kapitaallasten van deze investering, worden er ook extra kosten gemaakt bij Waardlanden (inzamelkosten, pasbeheer, communicatie, toezicht, eventuele opruimkosten). Daar tegenover staan ook baten, ofwel vermeden verwerkingskosten. Deze baten vinden hoofdzakelijk plaats bij de effectuering van stap 3 (variabel tarief voor restafval). De financiële doorrekening van de strategienota laat zien dat het volledige stappenplan kostenneutraal kan worden uitgevoerd.

De kosten gaan voor de baten uit. De baten – ofwel de vermeden verwerkingskosten – zijn afhankelijk van de mate waarin bewoners hun scheidingsgedrag aanpassen, ofwel meer grondstoffen aanbieden en minder restafval. De effecten van de maatregelen zijn nooit 100% nauwkeurig te ramen. In deze nota is gerekend met gedragseffecten ontleend van gemeenten die al ervaringen hebben met deze maatregelen. In dat licht mogen de kostenberekeningen en de opbrengsten voor het variabel tarief restafval als realistisch worden beschouwd.

De financiële consequenties zoals deze zijn weergegeven in de strategienota zijn exclusief autonome kostenontwikkelingen (indexering) en marktontwikkelingen. De verwerkingstarieven voor restafval en met name die van grondstoffen zijn aan marktontwikkelingen onderhevig waardoor ze flink kunnen fluctueren. Dat dit tot heftige kostenbewegingen kan leiden bewijzen de afgelopen jaren. Hoe de tarieven en prijzen zich de komende jaren gaan ontwikkelen is onzeker. De verwachting is dat de verbrandingstarieven voor restafval de komende jaren verder zullen stijgen, mede gezien een verdere verhoging van de verbrandingsbelasting door het Rijk niet is uit te sluiten. In dat licht is het investeren in afvalscheiding en restafvalreductie een goede keuze.

Financiën:

De implementatie vraagt een investering van € 6.493.600 en eenmalige implementatiekosten van € 1.986.500. Het saldo tussen de structurele meerkosten en -baten (bv uit het variabel tarief en het vermijden van verwerkingskosten) wordt verrekend met de deelnemende gemeenten. Voor 2022 betreft dit een nadelig saldo van € 645.000, waarvan € 166.000 voor rekening van Gorinchem komt. Ook de eenmalige implementatiekosten van € 1.986.500, voor Gorinchem een bedrag van € 514.000 (2021: € 74.000, 2022: € 381.000 en 2023: € 59.000), komen voor rekening van de gemeenten. Deze extra lasten worden – na aftrek van een incidentele meevaller op de Inzamelingskosten 2020 (Gorinchem € 126.000) en de Coronacompensatie 2020 door het Rijk (€ 59.000) betrokken bij de tariefberekening Afvalstoffenheffing 2022 e.v. In onderstaand overzicht worden de gevolgen van het nieuwe afvalstoffenbeleid integraal gepresenteerd.

	exploitatie Gorinchem				gem. extra lasten 2022-2024	inc. tariefsverh. Afvalstoffenheffing			
	2021	2022	2023	2024		per aansl. 2022	per aansl. 2023	per aansl. 2024	per aansl. 2025
saldo meerlasten inzamelsysteem		166.893							
positief resultaat a.g.v. ASB v.a. 2023			-13.014	-13.014					
eenmalige implementatiekosten (514k)	74.032	381.007	59.174						
btw	15.547	115.059	9.694						
subtotaal	89.579	662.959	55.854	-13.014					
dekking restitutie Inzameling WL'20 (126k)	-89.579	-36.421							
dekking Coronacompensatie 2020 Rijk		-59.260							
totaal netto kosten	0	567.278	55.854	-13.014	203.373	12,03	12,03	12,03	-0,77
dekking inc. verhoging tarieven Afval		-203.373	-203.373	-203.373					
egalisatie via egalisatieres. Afvalstoffenheffing		-363.905	147.519	216.386					
saldo		0	0	0					

Voorgesteld wordt om deze eenmalige lasten over een periode van drie jaar door te berekenen om zo de extra kosten voor de burger te spreiden. Dit betekent voor de jaren 2022, 2023 en 2024 een incidentele verhoging van het afvalstoffentarief van € 12,03. De gevolgen van deze spreiding worden geëgaliseerd via een onttrekking aan de egalisereserve Afvalstoffenheffing van € 364.000 in 2022. Omdat deze op 1 januari 2022 nihil is, dient deze voor dit doel eenmalig aangevuld te worden uit de reserve Duurzaamheid. Het voordelig verschil tussen de lasten ASB en de baten uit de afvalstoffenheffing in de jaren 2023 en 2024 van respectievelijk € 148.000 en € 216.000 zal worden toegevoegd aan de reserve Duurzaamheid.

De verwachting is dat het structureel meerjarig saldo door de resultaten van het nieuwe Afvalstoffenbeleid vanaf 2023 voorzichtig positief (€ 50.000) wordt. Dit is voor Gorinchem een bedrag van ca. € 13.000 (een verlaging van € 0,77 per aansluiting).

De inzet van de gerestitueerde middelen Waardlanden 2020 is afhankelijk van de besluitvorming door het algemeen bestuur van Waardlanden over de Jaarstukken 2020. Indien Waardlanden besluit om de resterende middelen binnen de hieraan gestelde kaders aan zijn reserves toe te voegen dan zal de gehele dekking uit de tarieven moeten plaatsvinden.

Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er vertrouwen in de voorgestelde beleidswijziging. Met de ervaring uit het verleden, zijnde de informele wijze waarop het VANG-project is begeleid, wordt nu een zware projectorganisatie opgezet inclusief een projectleider. Een projectleider die sommige open eindjes, ook financiële, in de finale uitvoering dient te beoordelen. Ook zal er ongetwijfeld meer ambtelijke inzet worden gevraagd per gemeente.

De extra (implementatie)lasten zullen na besluitvorming worden opgenomen in de begrotingen van 2022 t/m 2024 van Waardlanden. Voor 2021 zal een begrotingswijziging worden opgenomen.

Participatie:

In het voortraject is participatie geweest met inwoners en gebruikers van de diensten van Waardlanden. Naast een aantal Webinars, zijn er twee bewonersenquête's uitgezet. Ook hebben de lokale en regionale media meer dan gemiddeld stil gestaan bij het in voorbereiding zijnde te wijzigen beleid.

Communicatie:

Na de vaststelling van het beleid in ook de andere gemeenten zal er uitvoerig door de GR Waardlanden worden gecommuniceerd op welke wijze het beleid zal worden geïmplementeerd en daarbij zal ook de planning per gemeente uiteraard worden meegenomen.

Duurzaamheid:

Het nieuwe Afval- en grondstoffenbeleid sluit naadloos aan op het in 2017 vastgestelde Milieubeleidsplan, met ambities op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. Verder past het principe van DIFTAR bij het uitgangspunt “de vervuiler betaalt”. Want hoe meer afval, hoe slechter je scheidt, hoe meer je betaalt.

Met de uitvoering van het voorliggende beleid zal niet alleen de hoeveelheid restafval dalen, maar worden ook de grondstoffen beter gescheiden. Met als gevolg een substantiële bijdrage aan de CO2-doelstellingen in het landelijk klimaatbeleid.

Tot slot zal het nieuwe beleid een bijdrage aan de eerder door uw raad aangenomen uitgangspunten van Global Goals, specifiek ‘steden, veilig, weerbaar en duurzaam’.

Vervolgproces:

De planning ziet er als volgt uit:

- BenA-bijeenkomst op donderdag 17 juni a.s.;
- Raadsvergadering op donderdag 24 juni a.s.

Bijlagen:

Diverse stukken.

- Strategienota 2021-2025;
- Scenario-onderzoek;
- Maatregelencatalogus; en
- Visiedocument AfvalBrengStations.

Burgemeester en wethouders van Gorinchem,
de secretaris, de burgemeester,

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Gorinchem,

Gelet op het raadsvoorstel van het college d.d. 1 juni 2021

Gelet op de wettelijke bepalingen

Besluit:

- 1) Het nieuwe Afval- en Grondstoffenbeleid, zoals opgenomen in de Strategienota 2021-2025 'Samen voor een afvalvrije en schone gemeente' vast te stellen;
- 2) Kennisnemend van het Scenario-onderzoek, de Managementcatalogus en het Visiedocument AfvalBrengStations akkoord te gaan met de implementatie van het volledige stappenplan, zoals opgenomen in de strategienota zijnde 'Afvalscheiding belonen';
- 3) De hiermee gemoeide kosten te verrekenen in de tarieven afvalstoffenheffing (€ 12,03 per aansluiting voor 2022-2024);
- 4) Jaarlijkse verschillen tussen de tarieven en de feitelijke kosten te egaliseren via de egalisatiereserve afvalstoffenheffing en deze tijdelijk aan te vullen vanuit de reserve duurzaamheid;
- 5) De financiële gevolgen te verwerken in een begrotingswijziging.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 24 juni 2021

Griffier,

Voorzitter,