

Oplegvel Opinienota

Portefeuille R. van Doorn
Auteur Jaap Reelfs
Telefoon 5113390 E-mail: jreelfs@haarlem.nl
WZ/OGV Reg.nr. 230031
Te kopiëren:
B & W-vergadering van 25 oktober 2011

Onderwerp

Voorstel duurzaam afvalbeheer

DOEL: **Opinie vormen**

De besluitvorming over de wijze waarop huishoudelijk afval binnen de gemeente Haarlem wordt ingezameld is op grond van de afvalstoffenverordening een bevoegdheid van het college. Het college wenst echter, alvorens tot besluitvorming te komen, deze te bespreken met de commissie Beheer.

B&W

1. Het college neemt kennis van het voorstel, inclusief het voornemen om een eventuele invoering van een prijsprikkel nader te onderzoeken.
2. Alvorens te komen tot definitieve besluitvorming aangaande de uitwerking wordt de nota ter bespreking voorgelegd aan de commissie Beheer.
3. Op basis van dit beraad komt het college tot een keuze omtrent de nadere uitwerking van een duurzaam afvalbeheer.
4. De besluitvorming in het kader van deze nota heeft geen financiële consequenties. Beoogd nader onderzoek wordt verricht op basis van het bestaande budget.

Opinienota

Onderwerp: Voorstel duurzaam afvalbeheer
Reg. Nummer: 230031

1. Inleiding

De betekenis van afval is nadrukkelijk aan het veranderen. Steeds meer wordt beseft dat afval een belangrijke bron van grondstoffen vormt. Dit betekent dat de huidige manier waarop veelal met materialen wordt omgegaan (winning - gebruik - afdanken) moet worden vervangen door een kringloopbenadering. Voor het beheer van huishoudelijk afval betekent dit een rolverandering voor de gemeenten van 'afvalinzamelaar' naar 'grondstoffenregisseur'.

In het coalitieakkoord neemt duurzaamheid een belangrijke plaats in. Ook op het gebied van afvalbeheer valt een aanzienlijke duurzaamheidswinst te behalen. Kansen liggen met name bij materiaalhergebruik en reductie van de CO₂-uitstoot.

Uit een analyse van de huidige situatie blijkt dat de gemeente Haarlem gemiddeld presteert met betrekking tot afvalscheiding in vergelijking met de andere gemeenten in stedelijkheidsklasse 1, maar vergeleken met de overige 100.000+ gemeenten een aanzienlijk lagere prestatie levert. Onderzoek naar de samenstelling van het Haarlems restafval laat ook zien dat daar nog (te) veel waardevolle materialen in zitten.

De gemeente Haarlem wil inspelen op de veranderende betekenis van afval. Zo kan een flinke bijdrage worden geleverd aan de duurzaamheidsdoelen van de gemeente én kunnen de kosten van afvalbeheer naar beneden worden gebracht. De Haarlemse visie op het afvalbeheer ten behoeve van de beleidsontwikkeling voor zowel de lange termijn als de komende jaren wordt verwoord in een voorstel om te komen tot duurzaam afvalbeleid, zoals opgenomen in de bijlage. Hierin staan een beschrijving van de huidige situatie, visie, doelstellingen voor 2015 en de wijze waarop de doelen gerealiseerd zouden kunnen worden. .

Centraal in de aanpak staat het stimuleren van afvalscheiding door burgers. Gemeenten beschikt hiertoe over de volgende mogelijkheden:

- communicatie en voorlichting,
- verbetering van de voorzieningen voor afvalscheiding,
- beloning van burgers die hun afval goed scheiden.

In de voorliggende nota willen wij, alvorens tot verdere uitwerking over te gaan, de mening vragen van de raad over dit beleidsvoornemen. In het bijzonder ten aanzien van de te behalen doelstelling in termen van afvalscheiding en de aanpak om deze te behalen .

2. Kernvraag aan de commissie

Het college vraagt de raad:

1. Kennis te nemen van het gepresenteerde voornemen om te komen tot een duurzaam afvalbeheer
2. Aan te geven of zij wenst door te gaan op de huidige weg met circa 30% afvalscheiding, of wil inzetten op een verdere verhoging van de afvalscheiding de komende jaren
3. In dit verband nader uitgewerkt wenst te zien in een plan van aanpak:
 - a. Streven naar 40% afvalscheiding
 - b. Streven naar 50% afvalscheiding
 - c. Beide genoemde varianten

3. Doelstellingen: Overeenkomsten

Afgezien van het doorgaan op de huidige weg, kenmerken de beide voorstellen zich door in te zetten op een verhoging van de afvalscheiding voor de periode tot 2015 en intensieve communicatie gericht op het verkrijgen van maximaal draagvlak. Ook vergen deze voorstellen extra investeringen, waaronder de eventuele aanschaf van ondergrondse containers.

4. Doelstellingen: Verschillen

De eerste doelstelling (30% afvalscheiding) verschilt van de overige alternatieven voornamelijk door het ontbreken van een verdere ambitie op het gebied van afvalscheiding. Doorgaan op de huidige weg is geen wenselijke optie: dit is niet in lijn met het Haarlemse duurzaamheidsbeleid en bovendien worden waardevolle materialen verspild. Voor zover de kostenontwikkeling op dit moment overzien kan worden, blijft het inzamelcontract binnen deze optie op het huidige niveau van circa 13,6 miljoen per jaar. Hierbij wordt er echter wel van uit gegaan dat het netwerk van ondergrondse voorzieningen voor de herbruikbare fracties als restafval niet wordt uitgebreid.

De beide overige doelen verschillen in de mate waarin ingezet wordt op afvalscheiding en de wijze waarop dekking gevonden wordt voor de noodzakelijke investeringen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het bereiken van 40% afvalscheiding zonder een extra beloningssysteem en moeilijk realiseerbare opgave lijkt. Er moet flink geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld extra voorzieningen voor afvalscheiding, maar de baten hiervan (lagere kosten door betere scheiding) zijn onzeker, omdat deze afhankelijk zijn van het scheidingsgedrag van bewoners. Wanneer ingezet wordt op alleen intensieve communicatie is het zeer de vraag of en wanneer de investeringen worden terugverdiend en de scheidingsdoelen behaald zullen worden. Dit laatste ook omdat Haarlem tot nu toe zeer matige scheidingsresultaten heeft laten zien.

Het behalen van 50% afvalscheiding is alleen mogelijk bij de invoering van een vorm van beloning. Door het invoeren van een prijsprikkel, bijvoorbeeld in de vorm van diftar, blijkt dat veelal bewoners sterk gestimuleerd worden om afval te scheiden. Diftar functioneert al een aantal jaren succesvol in de 100.000 plus gemeenten Apeldoorn, Nijmegen, Maastricht en Zwolle.

Bij de 50% optie is de waarschijnlijkheid het grootst dat:

- Zodanige baten kunnen worden gegenereerd dat de noodzakelijke voor-investeringen op redelijk korte termijn kunnen worden terugverdiend
- De beleidsdoelen de meest reële kans krijgen ook gerealiseerd te worden. (Ervaringen in andere grote gemeenten laten zien dat dit goed haalbaar is)

5. Vervolg

Op basis van de te maken keuze zal er nadere uitwerking plaats vinden in termen van de te nemen maatregelen en financiële consequenties. Dit onderzoek zal leiden tot een vervolgnota waarmee een besluit wordt genomen door de raad over de wijze waarop de invoering van duurzaam-afvalbeheer zal plaatsvinden binnen de gemeente Haarlem. Deze nota kan tegemoet gezien worden in februari/maart 2012.

Gezien de prioriteit om tot betere resultaten te komen wat betreft afvalscheiding zal zonder de resultaten van het nader onderzoek af te wachten, een start worden gemaakt met voorlichtingsactiviteiten gericht op afvalscheiding en afvalpreventie. Na het vaststellen van de definitieve wijze van invoering van duurzaam-afvalbeheer zal een communicatieplan worden opgesteld. De contouren van dit plan, plus het benodigde budget worden aan het college voorgelegd.

6. Bijlagen

Bijlage: Voorstel duurzaam afvalbeheer

BIJLAGE : VOORSTEL VOOR EEN DUURZAAM AFVALBEHEER

Samenvatting

Dit voorstel is de eerste stap die de gemeente Haarlem wil zetten in het transitieproces om te komen tot duurzaam afvalbeheer. Als zodanig kan dit voorstel worden beschouwd als een belangrijke 'mijlpaal' die de periode van traditionele afvalinzameling afsluit en de periode van duurzaam afvalbeheer laat beginnen. De hoofddoelstelling voor de komende jaren is duurzaamheid met als belangrijkste subdoel minimaal kostendekkendheid en zo mogelijk verlaging van de beheerkosten afvalinzameling.

Op basis van het krachtenveld waarin het domein afval zich bevindt, alsmede een inven-tarisatie van de huidige situatie wordt een visie gegeven ten behoeve van de beleids-ontwikkeling voor zowel de lange termijn als de komende jaren (5 jaar). Op basis hiervan worden te behalen doelen geformuleerd en de strategie om deze binnen de gestelde termijn te behalen.

Ten aanzien van de aanpak worden meerdere strategische denkrichtingen voorgelegd om te komen tot een verregaande verduurzaming van het afvalbeheer. Wat betreft de financiële consequenties wordt aangegeven dat het hier om een eerste doorrekening gaat op basis van de in deze fase van het onderzoek beschikbare gegevens. Er kan in dit stadium alleen in orde van grootte gesproken worden waar het gaat om investeringen en te verwachte baten.

1. INLEIDING

Voor het afvalbeleid van de gemeente vormt het coalitieakkoord het uitgangspunt. Hierin neemt duurzaamheid een belangrijke plaats in. Dit betekent dat er ook een doorwerking zal moeten plaatsvinden op het gebied van afvalbeheer. Dit houdt een transitie in op de lange termijn van de huidige werkwijze waarbij veel afval nog verbrand wordt (Cradle to Grave) naar een opzet gericht op een zo groot mogelijke materialenkringloop en minimale CO₂- uitstoot (Cradle to Cradle). Hierbij wordt ook nauw aangesloten bij de doelen van de rijksoverheid en Europese richtlijnen. Voor Haarlem, maar ook voor veel andere gemeenten, betekent dit een rolverandering en een meer expliciete planmatige opzet van het beheer. Gemeenten hebben de taak om huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen en als gevolg daarvan hebben zij een positie aan het eind van de materiaalketen. Van hen zal verlangd worden dat zij een regierol gaan vervullen waar het gaat om het afbuigen van afvalstromen naar grondstoffen. Hiervoor is meer planmatige opzet van het beheer in de zin van visie ontwikkeling, bepalen van doelstellingen, strategie en terugkoppeling een voorwaarde.

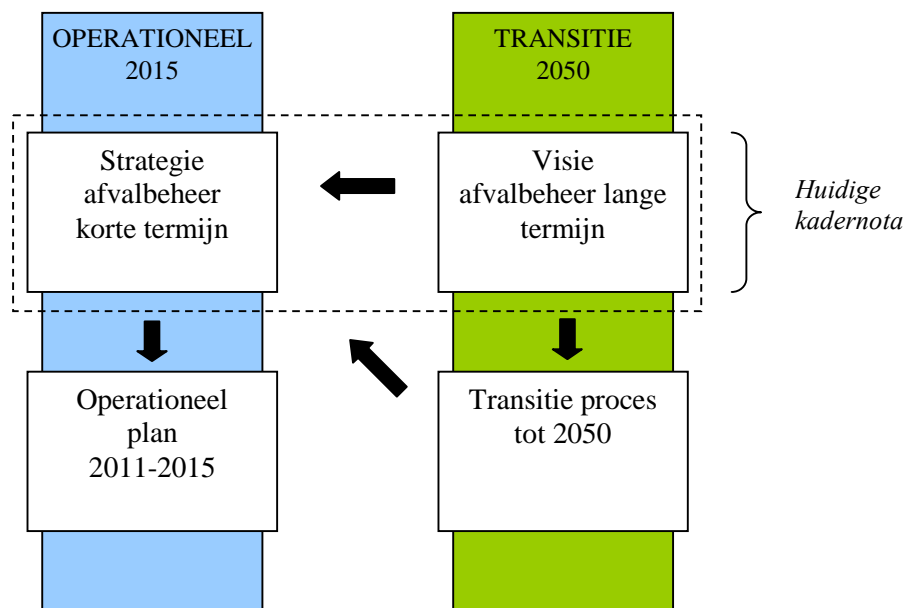
In deze nota wordt het beleid geformuleerd voor de periode tot en met 2015. Dit wordt allereerst gedaan op basis van een analyse van het wettelijk- en beleidskader waarin de gemeente zich bevindt, ontwikkelingen in het vakgebied en de huidige

werkwijze. Op basis hiervan wordt een lange termijn visie geformuleerd alsmede de daaraan verbonden doelstellingen voor de komende jaren. Om deze doelen te bereiken worden verschillende strategische keuzes voorgelegd.

Ter verduidelijking worden onderstaand allereerst onder het kopje “onderlinge verbanden” de relaties weergegeven tussen het lange termijn transitieproces en de operationele aanpak voor de komende jaren.

2. ONDERLINGE VERBANDEN

Alvorens in te gaan op de planvorming wordt onderstaand een beeld gegeven van de onderlinge verbanden tussen het lange termijn transitieproces met als focus 2050 en de operationele aanpak voor de komende jaren met als planningshorizon 2015. Deze kadernota vormt zowel het vertrekpunt voor het transitieproces als voor de korte termijnstrategie.



Beide onderwerpen worden hier uitgewerkt. Hoe het transitieproces er precies gaat uitzien is sterk afhankelijk van ontwikkelingen in het vakgebied, de resultaten van het ingezette beleid en de strategische keuzes die daar de komende tijd het gevolg van zijn.

3. ANALYSE HUIDIGE SITUATIE

3.1 Nationaal en internationaal beleid en regelgeving

De achtergrond voor het Haarlemse beleid wordt gevormd door landelijk en Europees beleid en regelgeving. In de visie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) dient rond 2050 al het afval gerecycled te worden. Het nationale beleid is vastgelegd in het Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP-2). De staatssecretaris heeft in de afvalbrief 'Meer waarde uit afval' de hoofdlijnen van het landelijk beleid tot 2015 geschetst. Hierin staat onder meer dat in 2015 60%-65% van het huishoudelijk afval (HHA) moet worden gerecycled¹. De Europese richtlijnen zijn kaderstellend voor het nationale afvalbeleid. Deze richtlijn gaat uit van 50% hergebruik in 2020 van het totale pakket aan huishoudelijke afvalstoffen. Nederland loopt dus vooruit op de Europese doelstelling.

Het voorgestelde nieuwe beleid van de gemeente Haarlem is in lijn met het landelijke en Europese beleid

3.2 Benchmark afvalproductie en –scheiding in Haarlem

Om een goed beeld te krijgen van de prestaties van de gemeente Haarlem zijn deze vergeleken met die in andere gemeenten. Het doel hiervan is allereerst om de positie van Haarlem ten opzichte van andere gemeenten te bepalen. Daarnaast is gekeken naar goed presterende gemeenten om een indicatie te krijgen welk ambitieniveau mogelijk is op gebied van afvalscheiding. Er is in dit verband gekeken naar de andere gemeenten binnen stedelijkheidsklasse 1 en naar de overige grote gemeenten (100.000 plus gemeenten).

Afvalproductie

De afgelopen 10 jaar schommelde de hoeveelheid huishoudelijk afval (HHA) in Haarlem tussen de 500 en 525 kg per inwoner per jaar. Andere gemeenten met meer dan 100.000 inwoners laten een vergelijkbaar beeld zien. De hoeveelheid HHA per Haarlemmer is dus niet afwijkend.

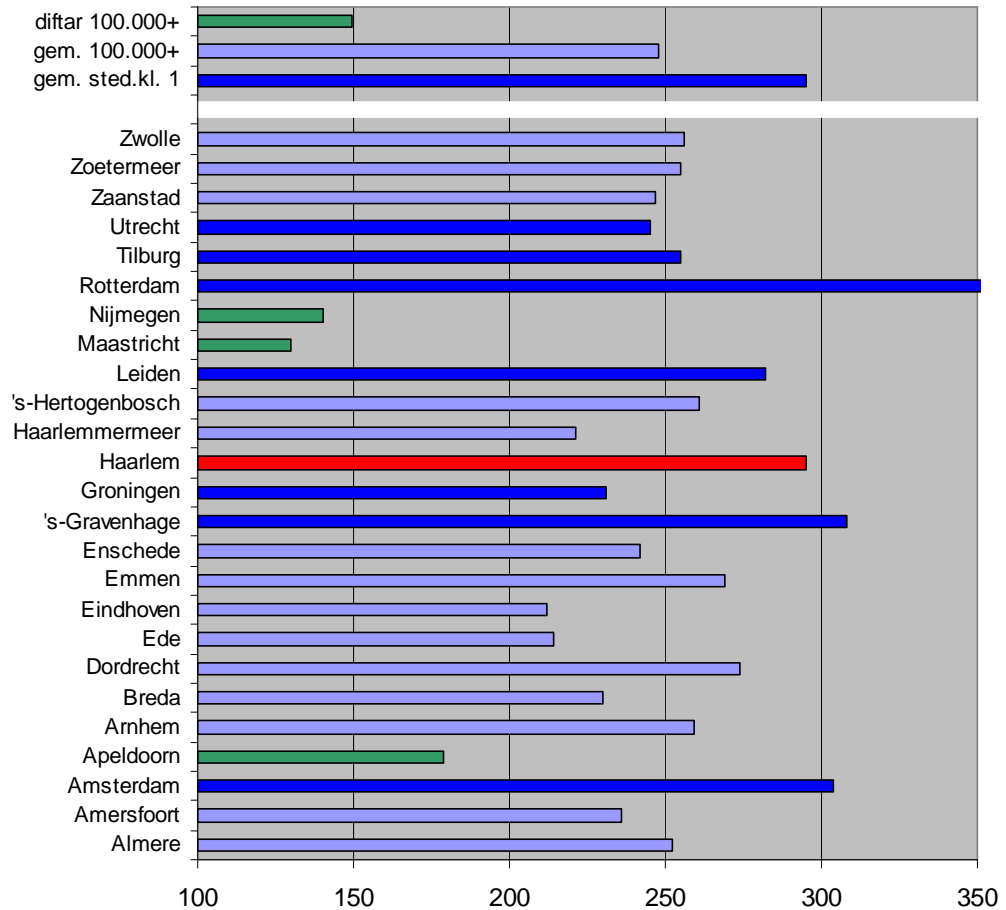
De grootste component van het Haarlems huishoudelijk afval is restafval. In de figuur op de volgende pagina is de hoeveelheid restafval aangegeven per gemeente². De hoeveelheid in Haarlem bedraagt circa 295 kg per inwoner (peildatum 2009). Dit komt overeen met het gemiddelde in stedelijkheidsklasse 1. Alleen in de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage en Rotterdam was de restafvalproductie in 2009 per inwoner hoger dan in Haarlem³. De gemiddelde hoeveelheid in andere 100.000 plus gemeenten was in dat jaar per inwoner lager, namelijk gemiddeld 247 kg per inwoner per jaar. In de grotere diftar gemeenten werd zelfs minder dan 150 kg restafval per inwoners geproduceerd.

¹ Bron: Ministerie van I&M, 25 augustus 2011. Brief 'Meer waarde uit afval'

² Bron: CBS Statline, 2011.

³ Recentere benchmark gegevens zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

Restafval in kg/inw



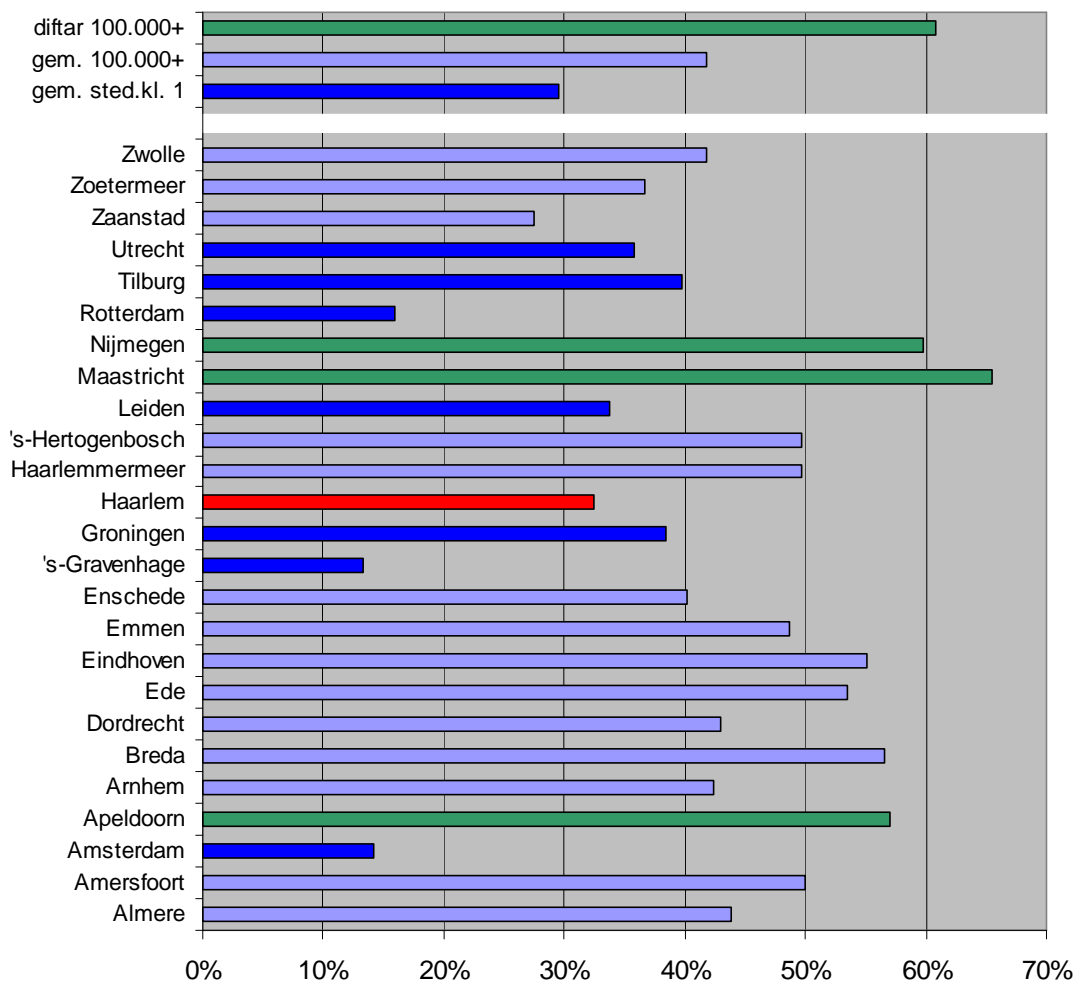
Hoeveelheid huishoudelijk afval is niet afwijkend. Hoeveelheid restafval is echter nog te hoog in Haarlem

Afvalscheiding

In Haarlem werd in 2009 32% van het HHA brongescheiden. Dit is vergelijkbaar met andere gemeenten in stedelijkheidsklasse 1. In andere 100.000 plus gemeenten werd gemiddeld 42% van het HHA brongescheiden⁴. Grotere diftar gemeenten haalden zelfs een scheidingspercentage van 61%. In Haarlem wordt, zoals in de figuur op de volgende pagina is te zien, dus aanzienlijk minder afval gescheiden dan in veel andere 100.000 plus gemeenten.

⁴ Bron: CBS Statline, 2011.

Scheidingspercentage huishoudelijk afval

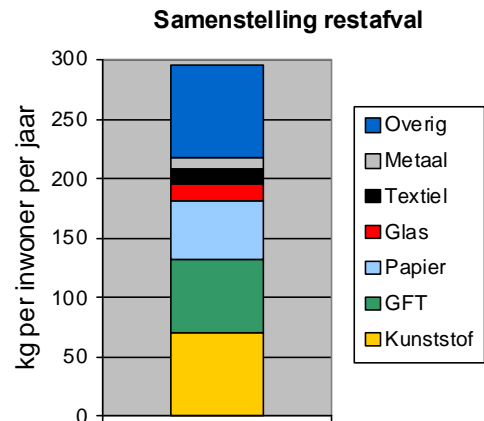


Van het fijne HHA, zoals papier, karton, textiel, glas, GFT en kunststoffen, werd in Haarlem in 2009 circa 28% brongescheiden. Dit was 37% in andere 100.000 plus gemeenten. In vergelijking met andere 100.000 plus gemeenten blijven vooral de scheidingsresultaten van papier en GFT achter. Kunststoffen kunnen sinds 2010 gescheiden aangeboden worden in Haarlem. Er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar om een goede vergelijking te kunnen maken. Het scheidingspercentage van het grove HHA bedroeg in Haarlem in 2009 circa 50%. Dit was 57% in andere 100.000 plus gemeenten. Opvallend is dat de hoeveelheid ingezameld grof HHA, inclusief het herbruikbare huisraad, in Haarlem in vergelijking met andere 100.000 plus gemeenten laag is: ca 93 kg in plaats van ca 135 kg bij andere 100.000 plus gemeenten. Vooral geldt dit voor het aangeboden hout en grof tuinafval.

Scheidingspercentage is te laag. Ook de hoeveelheid ingezameld grof is lager dan in andere 100.000 + gemeenten.

3.3 Samenstelling restafval

Eind 2010 is een sorteeraanlyse uitgevoerd om de samenstelling van het restafval te onderzoeken. Hieruit bleek dat er in het Haarlemse restafval vooral nog veel kunststof, GFT en bruikbaar papier en karton zit (zie de naaststaande figuur). Deze bevindingen zijn in lijn met de genoemde scheidingsresultaten⁵. Er liggen dus vooral kansen bij kunststof, GFT en papier om de scheidingsresultaten te verbeteren.



In het Haarlemse restafval zit vooral nog veel kunststof, GFT en bruikbaar papier en karton

3.4 Inzamelvoorzieningen

Het Haarlemse restafval wordt bij de meeste huishoudens (ruim 60%) ingezameld middels ondergrondse containers. Bij de overige huishoudens wordt het restafval met zakken en met rolemmers ingezameld. Naar schatting beschikt ongeveer de helft van de huishoudens over een rolemmer om GFT gescheiden in te zamelen. De andere helft van de huishoudens kan GFT niet gescheiden aanbieden. Papier, glas en kunststof wordt ingezameld middels bijna 300 ondergrondse containers verspreid over ruim 80 locaties in Haarlem. In vergelijking met de landelijke richtlijnen voor aantallen containers (AOO-richtlijn⁶) staan er in Haarlem relatief weinig containers voor papier, glas en kunststof. Textiel wordt ingezameld middels ca 48 bovengrondse containers. Grof huishoudelijk afval kan naar de milieustraat worden gebracht of op afspraak gratis aan huis worden opgehaald. Het naar de milieustraat gebrachte grof HHA wordt voor ca 70% gescheiden. Het aan huis opgehaalde grof huishoudelijk afval wordt zeer beperkt vooraf gescheiden.

Nog te weinig containers voor papier, glas en kunststof. Aan huis ingezameld grof huishoudelijk afval wordt zeer beperkt vooraf gescheiden

3.5 Afvalbeheerkosten

Circa 90% van de afvalbeheerkosten voor het fijn huishoudelijk afval zijn gemoeid met de inzameling, verwerking en transport van het restafval. Uit een eerste analyse van de kostenstructuur lijkt naar voren te komen dat de kosten voor de ondergrondse restafvalinzameling in vergelijking met andere inzamelmethoden hoog zijn. Met name wordt dit veroorzaakt door het onderhoud en de afschrijving

⁵ Bron: Eureco, 2011. Sorteeronderzoek gemeente Haarlem.

⁶ AOO: Afval overlegorgaan. Tegenwoordig Agentschap NL.

van de containers. Hierop wordt in §3.7 verder op ingegaan. Daarnaast zijn de transportkosten van het restafval eveneens hoog. Mogelijk speelt de gekozen transportmethode via een overslagstation (VOST) en de trein hier een belangrijke rol in⁷. Omdat echter dit transport tot 2018 is gecontracteerd zijn besparingsmogelijkheden op het onderdeel transport de komende jaren nog niet aanwezig. Wel is het belangrijk dit onderwerp mee te nemen in het transitieproces. Dit ook in verband met de, als gevolg van het nieuwe beleid, te verwachte daling van het aanbod aan restafval de komende jaren door betere scheiding.

De overige circa 10% van de kosten komen voor rekening van GFT. Doordat de inzameling van GFT het meest achter blijft qua scheidingsresultaat zijn hier relatief hoge beheerkosten per ton mee gemoeid⁸. De overige herbruikbare fijne afvalfracties kunnen vanwege de opbrengsten op dit moment tezamen minimaal budgetneutraal worden ingezameld. Voor oud papier wordt bijvoorbeeld momenteel een hoge prijs betaald. Opgemerkt dient wel te worden dat de opbrengsten voor herbruikbare stoffen onderhevig zijn aan vraag en aanbod op de markt. Grondstoffen zullen echter steeds schaarser worden waardoor de komende jaren de behoefte op de markt aan herbruikbare stoffen zeer waar-schijnlijk zal stijgen, met als gevolg hogere opbrengsten.

De afvalstoffenheffing in 2010 bedroeg voor meerpersoonshuishoudens € 308,- en voor eenpersoonshuishoudens € 185,-. Ongeveer 6% van de huishoudens betaalt in verband met kwijtschelding geen afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing in 2010 berekent per inwoner ligt in Haarlem met € 118,- op gelijk niveau als in de gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse, maar iets hoger dan het gemiddelde in andere 100.000 plus gemeenten (€ 112,-)⁹.

De afvalstoffenheffing per inwoner ligt in Haarlem op het zelfde niveau als in gemeenten met overeenkomstige stedelijkheidsklasse, maar iets hoger dan in andere 100.000 + gemeenten.

3.6 Kosten ondergrondse restafval containers

In 2005 is gestart met de plaatsing van ondergrondse containers ten behoeve van de inzameling van restafval. Uitgangspunt hierbij was een budgetneutrale invoering. Nu ruim vijf jaar later blijkt dit gegeven niet meer haalbaar te zijn. Verdere uitbreiding van ondergrondse inzameling is daarom binnen de huidige financiële afspraken met Spaarnelanden niet meer op te vangen.

De belangrijkste reden voor de kostenstijging is dat het aantal aansluitingen dat gebruik maakt van een container gemiddeld genomen aan de lage kant is. De exploitatiekosten (die voor 75% bestaan uit afschrijving, rente en onderhoud) kunnen daardoor over te weinig huishoudens worden uitgesmeerd. Hierdoor zijn

⁷ Deze situatie speelt al vóór de verzelfstandiging van de RATD. Spaarnelanden heeft deze wijze van natransport als erfenis meegekregen.

⁸ GFT wordt bij laagbouw intensief (tweewekelijks aan huis via een rolemmer) ingezameld. Doordat te weinig bewoners te weinig GFT scheiden, zijn de inzamelkosten per ton van GFT hoog.

⁹ Bron: CBS Statline.

deze kosten per aansluiting hoger in vergelijking met andere inzamelmethoden (zakken en rolemmers). Dit probleem wordt nog versterkt door het feit dat ook de onderhoudskosten per container in de praktijk aanzienlijk hoger blijken te liggen dan initieel geraamd. De oorzaak ligt vooral bij storingen in het toegangscontrolesysteem van de container.

De exploitatie van het ondergronds inzamelsysteem is kostbaar, en is niet langer gedekt vanuit de huidige financiële afspraken met Spaarnelanden

4. VISIE

Duurzaamheid gaat over de schaarste van de hulpbronnen waarmee welvaart wordt voortgebracht, zowel nu als in de toekomst. De oppervlakte van de aarde is eindig, grondstoffen kunnen op raken, en de opnamecapaciteit van de atmosfeer en onze natuurlijke omgeving kent haar grenzen. Daarom wordt ingezet op een transformatie in beleid met als doel een duurzame ontwikkeling waarbij evenwicht wordt bereikt in ecologische, economische en sociale belangen.

Om invulling te geven aan duurzame ontwikkeling zal er ook een omslag in de benadering van afval moeten plaatsvinden: ‘van afval naar grondstof’. Haarlem heeft als visie op haar huishoudelijk afvalbeheer:

Haarlem zal op termijn geen huishoudelijk afval meer produceren.

De betekenis hiervan is dat wat de gemeente krijgt aangeboden als afval van haar burgers op de lange termijn, zo rond 2050, helemaal hoogwaardig zal worden hergebruikt of ‘gerecycled’. Dit betekent dat het afval uiteindelijk voor 100% gescheiden dient te worden, zodat alle componenten kunnen worden hergebruikt.¹⁰

Voor een duurzame samenleving zullen materialen in kringlopen moeten worden beheerd. Door zowel de materiële als de organische kringloop te sluiten in het afdankstadium van materialen kan verspilling van grondstoffen en energie worden voorkomen. Voor het huishoudelijk afval betekent dit een rolverandering voor de gemeenten in Nederland die de positie aan het einde van het gebruik van de materialen innemen: van ‘afvalinzamelaar’ naar ‘grondstoffenregisseur’. De gemeente Haarlem wil actief opereren in dit transitieproces. Dat betekent dat zij een visie heeft, maar tegelijkertijd beseft dat deze aan ontwikkeling onderhevig kan zijn. De strategie zal in de jaarlijkse cyclus dan ook telkens tegen het licht worden gehouden en zonodig worden bijgestuurd.

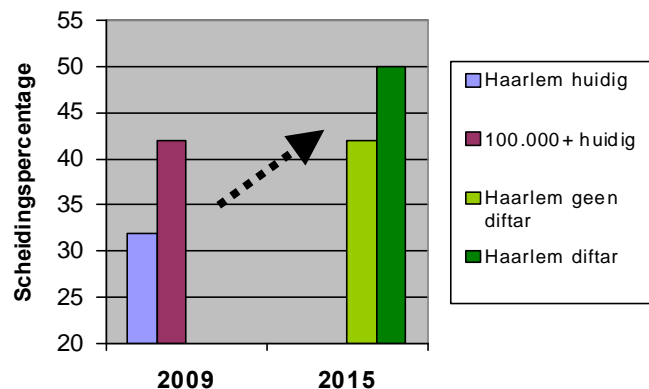
¹⁰ De gemeente Haarlem sluit zich hierbij aan bij de visie van het ministerie van I&M.

5. DOELSTELLINGEN

Op basis van de visie worden de volgende, in 2015 te behalen, doelen voorgesteld. De belangrijkste doelstelling betreft het deze planperiode inhalen van de achterstand die de gemeente Haarlem heeft op het vlak van afvalscheiding. De mate van verbetering is in belangrijke mate afhankelijk van het wel of niet invoeren van een beloning in het inzamelsysteem. Bij belonen kan gedacht worden aan een prijsprikkel in een vorm van diftar, maar ook aan het betalen voor aangeboden gescheiden afval. Op grond hiervan worden voor het ambitieniveau van de scheidingsdoelstelling twee scenario's aangehouden:

1. Doel bij geen invoering van beloning: het scheidingspercentage in Haarlem wordt verhoogd van ruim 30% nu naar rond de 40% in 2015. De gemeente Haarlem blijft hiermee ook in 2015 nog onder het gemiddelde bronscheidingspercentage van 100.000 plus gemeenten uit 2009 van 42%.
2. Doel bij invoering van beloning: het scheidingspercentage in Haarlem wordt verhoogd van ruim 30% nu naar 50% in 2015. De gemeente Haarlem scoort ten opzichte van andere 100.000 plus gemeenten in 2015 gemiddeld qua bronscheiding.

Gezien de achterstand die de gemeente Haarlem heeft op het Nederlands gemiddelde zijn gematigde scenario's gekozen ten opzichte van de recyclingdoelstellingen van het ministerie van I&M van 60%-65% in 2015. Toch dient er een grote slag gemaakt te worden. De resultaten uit 2009 van 10 van de 25 andere 100.000 plus gemeenten laten zien dat 50% bronscheiding zeker haalbaar is.



Materiaal	CO ₂ -winst
Textiel	3.422 kg
Kunststof	2.600 kg
Papier	2.010 kg
Glas	323 kg
GFT	68 kg

In het Coalitieakkoord 2010-2014 staat dat prioriteit wordt gegeven aan activiteiten die goed realiseerbaar zijn en een echte bijdrage leveren aan de CO₂ reductie. Door recycling van materialen kan een flinke CO₂-reductie worden gerealiseerd ten opzichte van verbranden inclusief energierugwinning. In de naast-

staande tabel is weergegeven wat de scheiding van een ton materiaal oplevert (in kg CO₂)¹¹.

¹¹ Bron: Agentschap NL, 2011. Co₂-tool, rekenmodel besparing bij recycling ten opzichte van verbranding.

In totaliteit kan de gemeente Haarlem door ca 10% extra scheiding van de fijne afvalfracties netto¹² ruim 10.000 ton CO2-winst in de materiaalketen realiseren. Dit komt bijvoorbeeld overeen met de jaarlijkse uitstoot van ca 4.000 personenauto's (15.000 km/j).

6. UITGANGSPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

Bij de realisering van de doelstellingen middels strategische keuzes dient rekening gehouden te worden met een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden. Deze betreffen:

Uitgangspunten:

1. Inzetten op bronscheiding.
2. Stimuleren van scheidingsgedrag
3. Indien financieel mogelijk verdere uitrol ondergrondse inzameling
4. Verlagen kosten ondergrondse restafvalinzameling

Randvoorwaarden:

5. Rekening houden met eventuele invoering van een beloningssysteem
6. Klantvriendelijke inzameling
7. Budgetneutraliteit
8. Rekening houden met gecombineerde aanpak bron- en nascheiding
9. Rekening houden met 'omgekeerd inzamelen'
10. Optimale efficiëntie en effectiviteit gemeentelijk afvalstoffenbeheer

6.1 Inzetten op bronscheiding

Fijne fractie

Om de in het huishoudelijk afval aanwezige materialen te benutten, is scheiding noodzakelijk. Scheiden kan plaatsvinden aan de bron (door huishoudens) of achteraf (door nascheidingsinstallaties). In de periode tot en met 2015 is de verwachting dat nascheiding van het fijne huishoudelijk afval nog een beperkte rol zal spelen in het realiseren van extra afvalscheiding¹³. Veel belovend lijkt een combinatie tussen bron- en nascheiding. Met deze wijze van inzamelen worden momenteel proeven gedaan (meer hierover zie 6.8).

Om tijdens de planperiode toch te komen tot extra afvalscheiding, wordt daarom voorgesteld voorlopig volledig in te zetten op extra bronscheiding. Dit betekent dat het scheidingsgedrag van bewoners moet verbeteren (meer hierover zie 6.2). Op basis van onderzoek naar de samenstelling van het restafval blijkt dat de grootste slag, om afvalscheiding van de fijne fracties te verbeteren, gemaakt kan worden door vooral in te zetten op extra scheiding van kunststof, GFT en oud papier.

¹² Netto betekent dat de effecten van inzameling, transport en verwerking van afvalstromen ten opzichte van restafval zijn meegenomen.

¹³ De kwaliteit van de gescheiden afvalstromen is momenteel bij nascheiding lager dan bij bronscheiding terwijl de verwerkingskosten hoger zijn. Daarnaast zijn er geen, plannen bekend voor, nascheidingsinstallaties voor fijn huishoudelijk afval nabij Haarlem.

Grove fractie

Het niet gescheiden ingezamelde grof huishoudelijk afval van Haarlem wordt al wel nagescheiden. Zo kan ongeveer 35% van de materiaalstromen alsnog worden gered. De verwerkingskosten hiervan zijn echter hoger en het scheidingsresultaat is lager dan de grove stromen die gescheiden via de milieustraat zijn ingezameld. Daarom zal ook voor het grove huishoudelijk afval zoveel mogelijk worden ingezet op bronscheiding.

Mogelijkheden om het scheidingsresultaat van het grove afval te verhogen, liggen in het verbeteren van de scheidingsmogelijkheden op de milieustraat en het vergroten van de hoeveelheid grof afval die via de milieustraat wordt ingezameld (ten koste van de vrijwel ongescheiden aan huis inzameling van grof afval).

6.2 Stimuleren afvalscheiding en afvalreductie bij Haarlemmers

Wanneer gekozen wordt om voorlopig volledig in te zetten op bronscheiding is medewerking van Haarlemse huishoudens essentieel om de doelstellingen te bereiken. Dit betekent dat er een belangrijke opgave ligt voor de gemeente om bewoners de komende jaren te stimuleren en motiveren om hun afval te scheiden en het ontstaan van afval te voorkomen. De gemeente wil hiervoor inzetten op:

1. Bewustwording: inzetten van communicatie in combinatie met andere middelen met als doel Haarlemmers bewust te maken van nut en noodzaak van afvalscheiding. ;
2. Samenwerking met ondernemers: in samenwerking met lokale ondernemers de hoeveelheid verpakkingsmateriaal terugdringen;
3. Voorzieningen: aantrekkelijk maken van scheiding voor huishoudens door goede scheidingsmogelijkheden te bieden;
4. Huishoudens belonen die hun afval goed scheiden .

Los van de in deze nota gevraagde beleidskeuze is het, gezien de achterstand met betrekking tot scheidingsresultaten, belangrijk om bewoners meer bewust te maken van het nut van afvalscheiding en afvalpreventie..

6.3 Indien financieel mogelijk verder uitrollen ondergrondse inzameling

Om de inzameling van huishoudelijk afval toekomstbestendig te houden, zal de inzamelloogistiek de komende jaren verder worden geoptimaliseerd. Een toenemende mechanisatie van de afvalinzameling (waarbij de fysieke belasting van medewerkers wordt verminderd) is hierbij een uitgangspunt. De zakkeninzameling zal zo snel mogelijk in heel Haarlem worden vervangen door inzameling middels ondergrondse containers. Voor wat betreft wijken waar momenteel inzameling plaatsvindt via rolcontainers zal een nadere kostenbaten analyse worden gemaakt voorafgaand aan de beslissing of deze wijk wordt voorzien van ondergrondse inzameling.

Bij de verdere uitrol van de ondergrondse inzameling dient rekening gehouden te worden met de invoering van een beloningsstelsel . Niet alleen moeten de ondergrondse containers hiervoor geschikt zijn, ook moet rekening gehouden worden met een aanzienlijke verlaging van de hoeveelheid restafval per huishouden en dus de benodigde opvangcapaciteit. Dit betekent dat een teruggang van containers voor restafval ingecalculereerd zal moeten worden ten gunste van containers voor herbruikbare stromen.

6.4 Verlagen kosten ondergrondse restafvalinzameling

Uit de analyse van de huidige situatie is gebleken dat de kosten van de ondergrondse restafvalinzameling aanmerkelijk hoger liggen dan de inzameling via zakken of minicontainers. Samen met Spaarnelanden zal bezien worden waar mogelijk de kosten van de ondergrondse restafvalinzameling teruggebracht kunnen worden. De volgende maatregelen worden voorgesteld om op hun effect verder te onderzoeken:

- Verhogen van het aantal aansluitingen per ondergrondse container: Het streven is gericht op minimaal 60 aansluitingen per container. Hiertoe moet indien mogelijk op een aantal bestaande locaties de restafvalcapaciteit teruggebracht worden ten gunste van inzamelmogelijkheden voor herbruikbare stromen. De randvoorwaarde voor nieuw in te richten locaties is, indien mogelijk gezien de maximale loopafstanden, ten minste 60 aansluitingen per container.
- Verlagen onderhoudskosten door risico's (en kosten) van storingen in toegangscontrolesysteem bij nieuw te leveren containers daar waar mogelijk te leggen bij de leverancier in plaats van bij Spaarnelanden of de gemeente.
- Verlagen van de aanschafprijs én plaatsingskosten van ondergrondse containers door het houden van een nieuwe aanbesteding.
- Verlagen van de inzamelkosten door effectiever te legen middels het benutten van de mogelijkheden van het volmeldingssysteem van de containers. Eventueel overschakelen op een meer nauwkeurige elektronische wijze van volmelding middels sensoren.

6.5 Rekening houden met gedifferentieerd tarief afvalstoffenheffing

De gemeente wil de mogelijkheid onderzoeken om een prijsprikkel vanaf de start van het duurzaam afvalbeheer in te zetten als positief instrument om bewoners die het afval goed scheiden te belonen. Hier liggen de volgende redenen aan ten grondslag:

1. Zonder deze extra prikkel is het zeer onzeker of de scheidingsdoelstellingen (met name voor fijn HHA) behaald kunnen worden: het verbeteren van het scheidingsresultaat in absolute zin van 32 naar 42% impliceert een relatieve verbetering van ruim 30%!
2. Om de scheidingsdoelen te halen zal er geïnvesteerd moeten worden. Met een prijsprikkel, bijvoorbeeld diftar kunnen de baten sneller gerealiseerd worden, waardoor de investering eerder is terugverdiend.
3. Uit de praktijk (invoering van diftar bij ruim 150 gemeenten) blijkt dat de hoeveelheid restafval met 20 tot 40% afneemt¹⁴. Hiermee is diftar op dit moment het meest effectieve instrument om het scheidingsresultaat te verbeteren.
4. Wanneer een prijsprikkel zou worden ingevoerd als 'laatste redmiddel' (bij achterblijvende scheidingsresultaten) kan het door de burger als negatief instrument worden ervaren. Haarlem wil diftar juist als positief instrument inzetten om burgers te belonen voor het goed scheiden van hun afval.

¹⁴ Bron: COELO, 2009. Met gedifferentieerd tarief minder afval.

In enkele andere grotere steden, zoals Apeldoorn, Nijmegen en Maastricht, waar als prijsprikkel diftar is ingevoerd, worden op dit moment de beste scheidingsresultaten van de 100.000 plus gemeenten behaald. Hier wordt 45% meer afval gescheiden dan gemiddeld in 100.000 plus gemeenten. Voortbordurend op de resultaten van deze gemeenten zou een aanzienlijke reductie van de Haarlemse hoeveelheid restafval en een navenante toename van de afvalscheiding tot de mogelijkheden kunnen behoren. Opgemerkt dient hierbij te worden dat de invoering van diftar ook mogelijk negatieve consequenties kan hebben in de vorm van het zich op oneigenlijke wijze ontdoen van restafval (bijvoorbeeld “dumpen” in naburige gemeenten). De ervaring leert dat dit over het algemeen een tijdelijk effect is. Het betekent echter wel dat adequate handhaving een belangrijke voorwaarde is bij omschakeling naar een diftar-systeem.

6.6 Klantvriendelijk inzamelen

Alleen sturingsinstrumenten die op een positieve wijze scheidingsgedrag ondersteunen komen in aanmerking. Dit betekent dat ingezet wordt op het aantrekkelijker maken van afvalscheiding en niet op het moeilijker maken van het aanbieden van restafval door burgers door het vergroten van de loopafstanden naar de restafvalcontainers.

De locaties moeten altijd schoon, heel en veilig zijn en er dient steeds voldoende opvangcapaciteit in de containers te zijn. Daarnaast zal de dichtheid van het brengsysteem, voor wat betreft de herbruikbare fracties, worden vergroot waardoor de loopafstand voor veel bewoners kleiner wordt. Het eventueel aan huis ophalen van herbruikbaar fijn afval kan deel gaan uitmaken van de aanpak. Bewoners in bepaalde wijken kunnen dan (op vrijwillige basis) een extra rolemmer kunnen krijgen voor één van de fijne fracties om scheiden aan huis extra te stimuleren.

Ook zal de loketfunctie van gemeente en Spaarnelanden worden verbeterd. Er komt een duidelijk (diftar)meldpunt waar bewoners vragen en problemen kwijt kunnen. Hierbij moeten bewoners er van uit kunnen gaan dat er snel opvolging wordt gegeven aan een klacht, vraag of gemeld probleem. Verder verdient vanuit deze invalshoek de informatieverstrekking, onder andere via de website van de gemeente, eveneens de nodige aandacht.

Tenslotte zal uitgebreid aandacht dienen te worden besteed aan groepen die door invoering van een prijsprikkel benadeeld zouden kunnen worden. Het gaat hier met name om ouderen, minder validen, chronisch zieken, grote gezinnen en gezinnen met kleine kinderen.

6.7 Budgetneutraliteit

Invoering van het nieuwe beleid mag niet tot hogere kosten voor de burger leiden. Meerkosten dienen opgevangen te worden binnen de bestaande begroting. Voor zover deze niet hierin zijn op te vangen zal dekking plaats moeten vinden middels de extra baten, mogelijk als gevolg van de invoering van diftar. Deze baten zijn het gevolg van minder behoeven te verbranden van restafval tegen relatief hoge kosten ten gunste van toenemende recycling tegen lagere verwerkingskosten en bij een belangrijk deel van de stromen mogelijk zelfs opbrengsten (zie de tabel op de volgende pagina). Daarnaast nemen de inzamelkosten van restafval af vanwege de afname van de hoeveelheid restafval.

Afvalstroom	Opbrengst per ton	Toelichting
Restafval	- € 80,-	Contract AEB tot 2018
GFT	- € 45,-	Contract HVC
Oud papier	+ € 100,- tot € 150,-	Marktprijs
Kunststof	+ € 487,-	Contract Nedvang
Glas	+ € 43,- tot € 43,-	Contract Nedvang
Textiel	+ € 300,-	Marktprijs

Het spreekt voor zich dat bij de invoering van diftar aanzienlijk meer baten te verwachten zijn en op kortere termijn (door meer afvalscheiding en minder afval). Daar staan natuurlijk ook kosten tegenover door de exploitatie van een administratiesysteem, intensieve handhaving op ontduikgedrag, een toename van het aantal inzamelvoorzieningen voor de te recyclen afvalfracties en uitbreiding van de inzamelactiviteiten. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de gerealiseerde kostenafname per huishouden in enkele gemeenten na invoering van een diftar systeem.

Gemeente	Jaartal invoering	Kostenafname
Oisterwijk	2008	€ 37,-
Montferland	2007	€ 72,-
Steenwijkerland	2001	€ 53,-
Heusden	2008	€ 38,-
Drimmelen	2003	€ 62,-
Apeldoorn	2004	€ 28,-
Zutphen	2007	€ 42,-
Maastricht	2001	€ 59,-
Brunssum	2009	€ 38,-
Landgraaf	2009	€ 42,-
Winschoten	2009	€ 114,-
Gemiddeld	-	€ 53,-

Uit analyse van alle afvalstoffenheffingen uit 2011 in Nederland blijkt dat de afvalbeheerskosten in diftar gemeenten gemiddeld € 40,- en € 54,- (ofwel 18% tot 24%) lager zijn dan in niet diftar gemeenten¹⁵. Met nadruk dient hier wel vermeld te worden dat de bovengenoemde cijfers het resultaat zijn van prestaties die in andere steden geleverd worden. De vertaling naar een diftaromgeving in Haarlem en de financiële consequenties daarvan dient nog helemaal gemaakt te worden. Het is ook met name om die reden dat verder gedetailleerd onderzoek noodzakelijk is. De getallen laten echter wel zien dat diftar financieel ook in grote steden mogelijk is.

6.8 Rekening houden met gecombineerde aanpak bron- en nascheiding

Een combinatie tussen bron- en nascheiding lijkt een veelbelovende optie om afval te scheiden. Momenteel worden hiermee proeven gedaan in de gemeenten

¹⁵ Bron: Agentschap NL, 2011. Afvalstoffenheffing 2011.

Noordoostpolder en Sliedrecht. Het systeem houdt in dat bewoners in hoofdzaak te maken krijgen met slechts drie fijne afvalstromen: restafval, een droge te recyclen stroom (papier en karton, kunststoffen, metalen, hout, textiel en aardewerk) en een natte stroom (GFT). Vanwege de breekbaarheid blijft het glas ingezameld worden middels glasbakken. De droge te recyclen stroom wordt nagescheiden.

Het probleem op dit moment is dat het nascheiden nog voor een (groot) deel handmatig moet plaatsvinden. Dit is kostbaar en het is de vraag of dit, buiten de context van een proef, structureel te organiseren is bij een aanbod van grote hoeveelheden afval. Evenals bij volledige nascheiding, is de stand van zaken dat een verdere ontwikkeling wat betreft mechanisering noodzakelijk is. Wel kan aangenomen worden dat een aantal problemen die zich bij volledige nascheiding voordoen, bijvoorbeeld verkleving en het onaangenaam ruiken van de eindproducten, zich minder bij deze gecombineerde aanpak zullen voordoen.

Met betrekking tot de benodigde investeringen in inzamelmiddelen dient echter wel rekening gehouden te worden met een eventueel gunstige ontwikkeling ten aanzien van de gecombineerde aanpak bron/nascheiding op de langere termijn. Dit betekent terughoudendheid ten aanzien van het bestellen van nieuwe containers ten gunste van het ombouwen van bestaande containers voor restafval naar containers voor, al dan niet gecombineerde, herbruikbare stromen.

6.9 Rekening houden met ‘omgekeerd inzamelen’

Een andere nieuwe inzamelwijze waarmee enkele gemeenten momenteel proeven doen, is de ‘omgekeerde inzameling’. Hierbij worden de meest volumineuze herbruikbare afvalfracties (meestal GFT, oud papier en kunststof) aan huis ingezameld en wordt restafval ingezameld via (ondergrondse) verzamelcontainers. De hele inzamelstructuur gaat zo bij verschillende gemeenten op de kop: waar voorheen het restafval aan huis werd ingezameld en de herbruikbare fracties naar verzamelcontainers gebracht moesten worden, wordt dit nu ‘omgekeerd’. Het doel hiervan is het scheiden van afval gemakkelijker en dus aantrekkelijker te maken. De in 2010 ingevoerde inzameling van kunststof is een belangrijke stimulans geweest voor deze vorm van inzamelen.

In 2010 zijn onder andere in Zwolle en Almere proeven gestart naar deze inzamelwijze. De voorlopige resultaten zijn positief: in Zwolle wordt zo 40 kg kunststof per huishouden ingezameld en in Almere 37 kg (in Haarlem is dit ca 4-5 kg per huishouden). In Almere heeft dit geresulteerd in een stijging van de afvalscheiding van de fijne fracties van 42% naar 58%. Uit een bewonersonderzoek in Zwolle blijkt dat 75% van de bewoners deze wijze van inzamelen ook na de proef wil voortzetten.

In Haarlem is ook voor de herbruikbare fracties gekozen voor een brengsysteem in de vorm van ondergrondse containers. Aanvullend zou deze vorm van inzamelen ook in Haarlem bij de laagbouw ingevoerd kunnen worden. Hierbij geldt echter wel de beperking dat er in de woning voldoende opslagcapaciteit moet zijn voor een of meerdere rolemmers en dat de hoogbouw altijd aangewezen blijft op de ondergrondse container als inzamelmiddel.

Zeker bij invoering van diftar wordt een deel van de bewoners bij omgekeerde inzameling in de gelegenheid gesteld om hun afval op een eenvoudige wijze

gescheiden aan te bieden waardoor zij hun afvalstoffenheffing sterk kunnen verlagen. Dit houdt wel in dat, om bewoners van de hoogbouw en laagbouwwijken die niet van het systeem kunnen profiteren, een gelijk serviceniveau te kunnen bieden ook in deze delen van de stad het zeer gemakkelijk gemaakt moet worden om de herbruikbare fracties kwijt te kunnen. Bijvoorbeeld door het creëren van brengparkjes in de directe nabijheid van de woning

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of het omgekeerd inzamelen voordelig (financieel en milieutechnisch) is voor de gemeente Haarlem en haar burgers. Indien dit het geval blijkt te zijn dient bij de uitbreiding van de brengvoorzieningen voor herbruikbare fracties met de mogelijke invoering van omgekeerd inzamelen rekening gehouden te worden.

6.10 Optimale efficiëntie en effectiviteit gemeentelijk afvalstoffenbeheer

In grofweg 1 op de 10 gemeenten is de afvalstoffenheffing niet 100% dekkend. In Haarlem bedraagt de kostendekkend van de afvalstoffenheffing op dit moment circa 95%. Dit betekent dat 5%, ofwel ongeveer een miljoen euro, van de afvalbeheerkosten uit de algemene middelen gefinancierd moet worden. De gemeente Haarlem wil de afvalstoffenheffing wel voor 100% kostendekkend maken. Dit wil de gemeente realiseren middels een efficiëncyslag in de dienstverlening van de gemeente en Spaarnelanden. Hiertoe zal een onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid worden opgestart, wellicht in 213a verband¹⁶.

7. STRATEGISCHE KEUZES

Op grond van de genoemde uitgangspunten en randvoorwaarden moeten twee strategische keuzes gemaakt worden. Deze zijn als volgt samen te vatten:

1. Welke scheidingsdoelstelling streven we na voor 2015?
 - a. ca 30%: huidige situatie
 - b. ca 40%: vergaande verbetermaatregelen geen prijsprikkel
 - c. ca 50%: vergaande verbetermaatregelen met prijsprikkel
2. Hoe gaan we door met de plaatsing ondergrondse containers?
 - a. Stoppen met plaatsen extra restafvalcontainers
 - b. Doorgaan met plaatsen extra restafvalcontainers

Op basis van de te maken keuzes zijn 6 varianten mogelijk. Namelijk het realiseren van 30, 40 of 50% scheiding al dan niet in combinatie met een verdere uitrol van ondergrondse inzameling. Zie ook de onderstaande tabel.

		Scheidingspercentage		
		30%	40%	50%
Plaatsen van Ondergrondse containers	Stoppen	Var.1	Var.3	Var.5
	Doorgaan	Var.2	Var.4	Var.6

¹⁶ Artikel 213a van de Gemeentewet geeft aan dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde bestuur.

Allereerst wordt ingegaan op de verschillende mogelijke scheidingsdoelstellingen.

7.1 Scheidingsdoelstelling

30% bronscheiding: huidige situatie (Var.1 en Var.2)

Doorgaan op de huidige weg is geen wenselijke optie: dit is niet in lijn met het Haarlemse duurzaamheidsbeleid en bovendien worden waardevolle materialen verspild. Voor zover de kostenontwikkeling op dit moment overzien kan worden, blijft het inzamelcontract binnen deze optie wel op het huidige niveau van circa 13,6 miljoen per jaar. Hierbij wordt er van uit gegaan dat ook het netwerk van ondergrondse voorzieningen voor de herbruikbare fracties niet wordt uitgebreid.

40% bronscheiding: geen prijsprikkel (Var.3 en Var.4)

Het bereiken van 40% bronscheiding zonder prijsprikkel lijkt een moeilijk realiseerbare opgave. Er moet flink geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld extra voorzieningen voor afvalscheiding, maar de baten hiervan (lagere kosten door betere scheiding) zijn onzeker, omdat deze afhankelijk zijn van het scheidingsgedrag van bewoners. Wanneer ingezet wordt op alleen intensieve communicatie is het zeer de vraag of en wanneer de investeringen worden terugverdiend en de scheidingsdoelen behaald zullen worden. Dit laatste ook omdat Haarlem tot nu toe zeer matige scheidingsresultaten heeft laten zien.

50% bronscheiding: met prijsprikkel (Var.5 en Var.6)

Het behalen van 50% bronscheiding is alleen mogelijk bij de invoering van een prijsprikkel. Bij deze optie is de waarschijnlijkheid het grootst waarbij (1) baten kunnen worden gegenereerd waaruit de noodzakelijke voorinvesteringen kunnen worden terugverdiend en waarbij (2) de beleidsdoelen de meest reële kans krijgen gerealiseerd te worden. Ervaringen in andere grote gemeenten laten zien dat dit goed haalbaar is.

7.2 Doorgaan of stoppen met plaatsing ondergrondse containers

Doorgaan plaatsing ondergrondse containers

Wanneer doorgegaan wordt met het plaatsen van ondergrondse containers volgens de huidige aanpak zijn de kosten van het inzamelcontract rond 2015 gestegen met ongeveer € 700.000 op jaarbasis¹⁷. Dit zou neer komen op gemiddeld circa € 10 tot 15,- per huishouden wanneer de afvalstoffenheffing hiervoor verhoogd zou worden. Het beleid ten aanzien van de gemeentelijke lasten is er echter de komende jaren op gericht om deze in totaliteit niet te verhogen. Dit zou dus betekenen dat andere belastingen zou moeten dalen met een zelfde bedrag. Gezien de financiële krapte bij veel gemeentelijke afdelingen is dit waarschijnlijk een gevoelig punt.

Ook de hogere exploitatiekosten financieren vanuit de bestaande DVO lijkt lastig. Spaarnelanden wordt namelijk al geconfronteerd met de nodige ingrijpende bezuinigingen en het opheffen van taken vanuit de gemeente (reinigingsrecht). Zonder diepgaand onderzoek is het niet verstandig ervan uit te gaan dat dergelijke structurele exploitatielasten zonder meer opgevangen kunnen worden binnen de bestaande financiële afspraken. Er moet dan ook in een dergelijk geval ernstig

¹⁷ De meerkosten volgens de huidige aanpak om de zakkeninzameling in alle Haarlemse wijken te vervangen door ondergrondse inzameling.

rekening gehouden worden met het verminderen van taken door Spaarnelands of het terugbrengen op een lager kwaliteitsniveau van het beheer van de openbare ruimte. Indien taken die eveneens bijdragen aan de schoonheid van de openbare ruimte worden teruggedraaid ten gunste van het plaatsen van ondergrondse containers is het gevaar groot dat het netto resultaat juist een vermindering van de schoonheid betekent in plaats van een verbetering.

Stoppen plaatsing ondergrondse containers

Met deze keuze zou het bestaande beleid, gericht op het daar waar mogelijk plaatsen van ondergrondse containers, doorkruist worden. Een negatief effect zou vooral zijn dat een aantal wijken waar nog met huisvuilzakken wordt ingezameld zou blijven bestaan. Dit heeft aanzienlijke nadelige effecten op de schoonheid van de openbare ruimte en betekent dat de werkbelasting bij medewerkers in de inzameling niet verder wordt teruggedrongen. Bovendien zijn er aan een aantal wijken al toezeggingen gedaan omtrent het plaatsen van ondergrondse containers.

7.3 Voorkeursvariant

Alles bij elkaar genomen komt een keuze voor maximale afvalscheiding in combinatie met een verdere uitrol van de plaatsing van ondergrondse containers sterk op de voorgrond te staan. Dit impliceert de invoering van in ieder geval een systeem met een prijsprikkel. Immers hierdoor worden naar alle waarschijnlijkheid de scheidingsdoelen sneller bereikt en is alsmede de “return on investment” het hoogst. Wat dit laatste betreft laten de berekeningen op basis van de tot op dit moment beschikbare gegevens zien dat op zijn minst een budgetneutrale financiering binnen handbereik is met een terugverdientijd binnen enkele jaren. Wanneer het tevens mogelijk zou blijken om de efficiency binnen de inzameling nog verder te verhogen wordt de genoemde tendens verder versterkt¹⁸. Wat betreft ondergrondse inzameling is het de nadrukkelijke wens van de gemeente dit systeem verder uit te rollen over de stad. Momenteel wordt gezocht naar de financiering..Over een oplossing zal u zo snel mogelijk nader geïnformeerd worden.

8. IMPLEMENTATIE NIEUW BELEID

8.1 Gevolgen voor de DVO met Spaarnelands

De omslag naar een duurzaam afvalbeheer betekent dat het gehele taakgebied afvalinzameling geherformuleerd moet worden. De afspraken die daarover gemaakt zijn in de huidige DVO zullen grotendeel niet meer van toepassing zijn.¹⁹ Veel nieuwe basisinformatie zal in de eerste praktijkperiode pas naar voren gaan komen. Er kunnen voor die tijd op basis van kengetallen natuurlijk wel redelijk nauwkeurige inschattingen gemaakt worden, maar de optimalisatie zal in de praktijk moeten plaatsvinden. Daarom lijkt het zinvol om tijdens de invoering de nieuwe

¹⁸ Vergroting van de efficiency zou kunnen door bijvoorbeeld bij nieuwe locaties het aantal aansluitingen per container op minimaal 60 te brengen of nog beter ook de reeds bestaande locaties hierin te betrekken. Voorts door te bekijken of er vanaf nu ingezameld kan worden op basis van een automatisch volmeldingssysteem met behulp van sensoren.

¹⁹ Deze zijn feitelijk een neerslag van de werkzaamheden die zich in de periode tot 2005, het ontstaansmoment van de DVO, ontwikkeld hebben.

afvalinzameling tijdelijk als project buiten de DVO te plaatsen. Deze aanpak maakt het ook mogelijk om zodra daar aanleiding toe is in te kunnen grijpen door bij te sturen. Partijen komen ook niet voor verrassingen te staan, omdat op basis van harde gegevens continu overleg plaatsvindt over benodigde inzet, behaalde scheidingsresultaten, afval hoeveelheden etc. Praktisch gezien betekent dit dat voor de aanvang van het project er een voorcalculatie wordt opgesteld door Spaarnelanden samen met de gemeente. Hierin zullen de te verwachten kosten en baten gedurende het eerste jaar zo veel mogelijk helder worden gemaakt. Wanneer kostendekkendheid voldoende gewaarborgd lijkt, kan met de invoering gestart worden.

8.2 Risico's

Wat betreft de risico's is vooral het verkrijgen van draagvlak bij en medewerking van bewoners een belangrijke, zo niet de belangrijkste, factor. De investeringen moeten immers worden terugverdiend uit de reductie van de hoeveelheid restafval en de opbrengsten van de gescheiden afvalstromen. Dit risico kan echter van tevoren verkleind worden door een gedegen participatie- en inspraakprocedure. Individuele bewoners en platforms die hen vertegenwoordigen zullen vanaf de start bij het project betrokken dienen te worden.

9. VERVOLGSTAPPEN

9.1 Nader onderzoek

De eerste vervolgpoging is om, op basis van een uit te werken strategische variant of varianten, in ieder geval te komen tot een zo realistisch mogelijke begroting, inschatting van het verloop van de respons en de markt-ontwikkeling met betrekking tot de te recyclen materialen. Hiervoor is marktonderzoek noodzakelijk, voortgezette arbeidsanalyse samen met Spaarnelanden, onderzoek bij bewoners van Haarlem, overleg met betrokken gemeentelijke afdelingen en mogelijk de verzelfstandigde belastingdienst Cocensus aangaande de ombouw van de afvalstoffenheffing en de nieuwe rol die wellicht voor Cocensus hierin is weggelegd. Ook zal, in geval van een voorkeur voor diftar, intensief overleg moeten worden met gemeenten waar dit systeem is ingevoerd alsmede met gemeenten die hiervan afgezien hebben om te leren van hun ervaringen. In het bijzonder zullen de grotere gemeenten onder hen benaderd worden.

Daarnaast zal onderzoek worden verricht naar voor de gemeente Haarlem nieuwe inzamelwijzen met als doel de afvalscheiding te bevorderen en de afvalbeheerkosten te laten dalen. Het gaat om onderzoeken naar:

- Gecombineerde aanpak bron- en nascheiding
- Omgekeerde inzameling

Een en ander zal resulteren in een volwaardige business case inclusief een gedetailleerde financiële uitwerking. Deze zal aan de raad aangeboden worden om definitief groen licht te verkrijgen voor de implementatie in de vorm van een

project. Met betrekking tot een in te voeren prijsprikkel zal ook worden ingegaan op sociale facetten²⁰.

9.2 Implementatie op projectbasis

Op basis van het onderzoek wordt een plan van aanpak aan de raad aangeboden om definitief groen licht te verkrijgen voor de implementatie in de vorm van een project. Zoals al eerder naar voren gekomen wordt de financiële basis gevormd door een voorcalculatie opgesteld door Spaarnelanden samen met de gemeente. Gedurende de looptijd van het project, mogelijk een jaar, zullen de werkelijke kosten en baten, middels intensieve monitoring en zo nodig bijsturing, in beeld komen en kan een definitieve begroting opgesteld worden. Deze kan dan vervolgens dienen als basis om de nieuwe wijze van afvalinzameling tenslotte definitief te verankeren in de DVO.

9.3 Communicatieplan

Zoals al eerder voorgesteld zal zonder de resultaten van het nader onderzoek af te wachten, een start worden gemaakt met voorlichtingsactiviteiten gericht op afvalscheiding en afvalpreventie. Na het vaststellen van deze kadernota wordt een communicatieplan opgesteld. De contouren van dit plan, plus het benodigde budget worden aan het college voorgelegd.

9.4 Projectorganisatie

Er zal een stuurgroep opgericht worden op directieniveau die het transitieproces naar duurzaam afvalbeheer in de gemeente Haarlem zal begeleiden. Daaronder hangen projectgroepen met daarin de partijen die in de transitie een belangrijke rol vervullen. Het gaat bijvoorbeeld om vertegenwoordigers van handhaving, communicatie, Cocensus, Spaarnelanden, DBT en OGV Beleid. De stuurgroep kijkt naar de financiële, milieutechnische, organisatorische en logistieke consequenties van de transitie naar duurzaam afvalbeheer. Het financiële aspect zal echter zwaarwegend zijn vanwege het primaire uitgangspunt dat deze verandering absoluut niet gepaard zal mogen gaan met lastenverzwaring voor bewoners.

9.5 Beleidscyclus

Om grip te blijven houden op het huishoudelijk afvalbeheer is het noodzakelijk om planmatig hiermee om te gaan. Dit betekent dat de gemeente niet alleen een visie en strategie heeft, maar tegelijkertijd beseft dat deze aan ontwikkeling onderhevig kunnen zijn. De strategie zal in de jaarlijkse plancyclus (Plan – Do – Check – Act) dan ook de komende jaren telkens tegen het licht worden gehouden en zo nodig worden bijgestuurd.

Periodieke monitoring

Monitoring is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Vanaf nu zullen de monitoring activiteiten worden opgevoerd en zal er een kwantitatief monitoring systeem worden ontwikkeld om beter inzicht te krijgen in de prestaties van het gemeentelijk afvalbeheer. Dit geeft de gemeente betere sturingsmogelijkheden om

²⁰ We kijken onder andere naar de impact van de invoering op jonge en grote gezinnen, ouderen en chronisch zieken.

tijdig haar strategie aan te passen. Ook kunnen zo de (beoogde) effecten van de voorgenomen maatregelen uit het operationele plan goed in beeld worden gebracht. Monitoring vindt plaats middels enkele prestatie-indicatoren.

De voornaamste zijn:

- Tonnages van alle ingezamelde afvalstromen
- Scheidingspercentages van alle recyclebare stromen
- Scheidingsrespons²¹ van alle recyclebare stromen

De monitoring resultaten zullen minimaal 2 keer per jaar worden gerapporteerd²². Ook bewoners zullen via onder andere de gemeentelijke website worden geïnformeerd over de maatregelen en resultaten van het Haarlems afvalbeleid.

9.6 Planning

- Oktober 2011: behandeling nota door B&W en vervolgens raad
- November 2011 – Februari 2012: uitvoering nadere onderzoeken
- November 2012: start communicatiecampagne
- Maart 2012: keuze inzamelsysteem op basis van nadere onderzoeken
- Maart 2012 – december 2012: aanpassen huidige inzamelstructuur
- Januari 2013: implementatie nieuw inzamelsysteem

10. AANBEVELINGEN

Op basis van de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden:

Uitgangspunten:

- Inzetten op bronscheiding.
- Stimuleren van scheidingsgedrag
- Indien financieel mogelijk verdere uitrol ondergrondse inzameling
- Verlagen kosten ondergrondse restafvalinzameling

Randvoorwaarden:

- Rekening houden met eventuele invoering van een prijsprikkel
- Klantvriendelijke inzameling
- Budgetneutraliteit
- Rekening houden met gecombineerde aanpak bron- en nascheiding
- Rekening houden met ‘omgekeerd inzamelen’
- Optimale efficiëntie en effectiviteit gemeentelijk afvalstoffenbeheer

Worden in deze nota ter opinievorming de onderstaande (volgende pagina) aanbevelingen gedaan:

²¹ De scheidingsrespons is het percentage van de totale hoeveelheid van een afvalstroom dat is brongescheiden. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat er gemiddeld per inwoner 60 kg oud papier brongescheiden is en er nog 40 kg oud papier in het restafval zit, is de scheidingsrespons 60% (60 kg van in totaal 100 kg oud papier is 60%).

²² De monitoring resultaten worden onder andere opgenomen in de periodieke voortgangsrapportages van het programma ‘Haarlem Schoon’ en worden als zodanig aan de politiek gepresenteerd.

- Invoeren van een prijsprikkel, indien haalbaar (als uitgangspunt nemen vanaf start)
- Nader onderzoek daartoe in werking zetten
- Onderzoek naar:
 - nieuwe aanvullende vormen van afvalinzameling op vlak van service, kosten en milieurendement:
 - Gecombineerde bron- en nascheiding
 - Omgekeerde inzameling
- Doeltreffendheid en doelmatigheid dienstverlening afvalbeheer door de gemeente zelf en door Spaarnelanden
- Op korte termijn intensiveren afvalcommunicatie