

Onderwerp Extra maatwerk bij het implementeren van SPA	
Nummer	2018/411308
Portefeuillehouder	Sikkema, C.Y.
Programma/beleidsveld	5.1 Openbare ruimte en mobiliteit
Afdeling	PCM
Auteur	Tobben, P.G.J.
Telefoonnummer	023-5113917
Email	ptobben@haarlem.nl
Kernboodschap	<p>Met het Strategisch Plan Afvalscheiding (SPA) geeft Haarlem uitvoering aan de landelijke opgave zoals vastgelegd in het programma VANG (december 2014) en het landelijke afvalbeheerplan (LAP3, december 2017).</p> <p>Eind 2017 is gestart met de invoering van SPA in drie wijken. Een evaluatie van deze startwijken leert ons dat extra maatwerk nodig is, vooral bij hoogbouw. Het betreft onder meer het bieden van meer service, het verlengen van de transitie- en implementatieperiode, een extra afvalcoach en twee handhavers.</p> <p>Zonder een bijstelling van het Implementatieplan is de einddoelstelling van 68% afvalscheiding en maximaal 130 kg restafval per inwoner per jaar in 2023 niet haalbaar.</p> <p>Het college stelt de raad voor om het Implementatieplan SPA bij te stellen en hiervoor extra budget beschikbaar te stellen.</p>
Behandelveorstel voor commissie	De commissie Beheer wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college in paragraaf 2 en over de wijze van agendering van het raadsstuk in de raadsvergadering.
Relevante eerdere besluiten	<ul style="list-style-type: none"> - Opinienota (2016/148113), vastgesteld met kadernota d.d. 30 juni 2016. - Informatienota Implementatie SPA (2017/183828) d.d. 16 mei 2017. - Afvalstoffenverordening en Uitvoeringsbesluit (2017/194528) d.d. 20 juli 2017. - Informatienota voortgang Implementatie SPA (2018/140355) d.d. 3 april 2018.
Besluit College d.d. 11 september 2018	<p>1. het college stelt het voorstel aan de raad vast.</p> <p>de secretaris, de burgemeester,</p>

Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, Besluit: 1. Het Implementatieplan SPA bij te stellen met extra maatwerk. 2. Twee handhavers specifiek voor SPA in te zetten als onderdeel van het maatwerk. 3. Een extra afvalcoach in te zetten als onderdeel van het maatwerk. 4. Hiervoor een extra bedrag beschikbaar te stellen van € 675.560 voor 2019 ten laste van de afvalstoffenheffing. de griffier, de voorzitter,
--	---

1. Inleiding

Met het Strategisch Plan Afvalscheiding (SPA) geeft Haarlem uitvoering aan de landelijke opgave om het scheidingspercentage te verhogen en restafval per inwoner sterk te verlagen, zoals vastgelegd in het programma VANG (december 2014) en het landelijke afvalbeheerplan (LAP3, december 2017). Om dit te realiseren is vorig jaar mei het Implementatieplan SPA ‘omgekeerd inzamelen in Haarlem’ vastgesteld. In het laatste kwartaal van 2017 is het omgekeerd inzamelen in de eerste drie wijken ingevoerd. Er is bewust gekozen voor drie van elkaar verschillende wijken om hiervan te kunnen leren en de ervaringen te kunnen toepassen bij de verder implementatie van SPA. Het toepassen van omgekeerd inzamelen bij zoveel hoogbouwoningen is vooruitstrevend en vrij nieuw in Nederland. De resultaten van de drie startwijken zijn geëvalueerd. Ook is er een enquête gehouden onder de bewoners. Om in de pas te kunnen blijven met de doelstelling (maximaal 130 kg restafval per jaar per Haarlemmer na volledige implementatie van SPA) wordt op basis van de evaluatie extra maatwerk voorgesteld, vooral in hoogbouw wijken. De evaluatie, de bevindingen, het maatwerk en de financiële consequenties zijn beschreven in het document ‘Evaluatie en bijstelling Implementatieplan SPA’, dat als bijlage is opgenomen bij dit raadsstuk.

De kadernota 2018 kwam te vroeg om de financiële consequenties van dit maatwerk al mee te nemen. In de kadernota is het als een PM-post opgenomen. Het college legt de invulling van deze PM-post nu voor aan de gemeenteraad om het benodigde budget voor 2019 met de programmabegroting van dit najaar te kunnen meenemen. Jaarlijks worden de financiële consequenties van SPA voor het komende jaar geijkt en afgewogen bij de kadernota.



Het maatwerk heeft voornamelijk betrekking op de hoogbouw en dan vooral de flats. Met de hoogbouw worden naast flats ook appartementen, bovenwoningen en woningen zonder voortuin en achtertuin met achterom bedoeld. Hoogbouw betreft dus alle woningen die in principe niet geschikt voor een gft¹-rolcontainer en duocontainer² aan huis. Zij dienen gebruik te maken van verzamelcontainers in de straat of bij winkelcentra.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. Het Implementatieplan SPA bij te stellen met extra maatwerk.
2. Twee handhavers specifiek voor SPA in te zetten als onderdeel van het maatwerk.
3. Een extra afvalcoach in te zetten als onderdeel van het maatwerk.
4. Hiervoor een extra bedrag beschikbaar te stellen van € 675.560 voor 2019 ten laste van de afvalstoffenheffing.

3. Beoogd resultaat

Het college vindt SPA van belang voor het verminderen van het restafval in Haarlem. Het kabinet verhoogt de belasting op het verbranden van restafval. Zonder bijstelling van het Implementatieplan (2017/183828) is de in 2016 vastgestelde doelstelling (zie Opinienota SPA 2016/148113) niet haalbaar. Door het toepassen van extra maatwerk blijven we in de pas met de doelstelling van 68% afvalscheiding en maximaal 130 kg restafval per inwoner per jaar (inclusief nascheiding en een beloningssysteem).

4. Argumenten

De bijstelling van het Implementatieplan met het extra maatwerk dat wordt voorgesteld, op basis van de evaluatie van de drie startwijken, bestaat uit meerdere elementen.

4.1 De duocontainer vanwege het succes versneld uitzetten

De duocontainer levert gemiddeld 97 kg papier en 43 kg PBD per huishouden per jaar op. In wijken met duocontainers worden restafvalcontainers al 5 tot 25% minder geleegd. Door laagbouw niet over de hele implementatieperiode maar al voor medio 2019 te voorzien van duocontainers, worden de grondstoffen eerder uit het restafval gehaald en is SPA meer en beter zichtbaar in de stad.

4.2 De succesvolle driehoek service - communicatie/participatie - handhaving inzetten bij hoogbouw

Het omgekeerd inzamelen uit het Implementatieplan houdt in dat grondstofcontainers dichtbij en restafvalcontainers op afstand worden geplaatst. Dit blijkt in een hoogbouwwijk zoals Meerwijk niet te werken. De grondstofcontainers voor gft en PBD zijn vervuild met restafval en moeten samen met

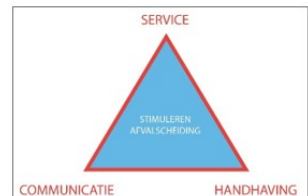
¹ Groente, fruit, tuinafval en etensresten

² Een container met twee vakken, één vak voor papier en karton en één vak voor PBD (plastic, blik en drinkpakken)

het restafval naar de verbrandingsoven worden afgevoerd. De papiercontainers worden wel goed gebruikt en zijn niet vervuild met restafval.

Het college stelt voor om in deze wijken het afval scheiden te verbeteren door het inzetten van 3 beïnvloedingsfactoren. Dit zijn knoppen waaraan gedraaid kan worden. De mate waarin één van de factoren wordt ingezet is afhankelijk van een wijk of buurt. Deze factoren zijn:

- 1) Het verhogen van de service (zie toelichting bij 4.3).
- 2) Extra inzet van communicatie en participatie (zie toelichting bij 4.4).
- 3) Het inzetten van handhaving (zie toelichting bij 4.5).



4.3 Grondstofstraatjes aanvullen met een restafvalcontainer

Door de in het kader van het Implementatieplan SPA geplaatste grondstofcontainers aan te vullen met een container voor restafval zijn alle fracties dichtbij beschikbaar. Proeven in de startwijken en ook bij pilots elders in het land blijkt dit een belangrijke voorwaarde te zijn om verkeerd gebruik van containers te laten afnemen. Hierdoor wordt voorkomen dat waardevolle grondstoffen onnodig in de verbrandingsoven verdwijnen.

4.4 Nog meer inzetten op communicatie

Gewoontes verander je niet zomaar, 90% van ons gedrag doen we onbewust. Gedragsverandering kost tijd en de kracht zit in de herhaling. Twee keer per jaar komt er een stads brede campagne, zowel voor Haarlemmers die voor het eerst te maken krijgen met het omgekeerd inzamelen als voor Haarlemmers die al even bezig zijn. Met de campagnes wordt meer ingezet op de praktijk: hoe doe je dat in de keuken? Er worden diverse middelen ingezet zoals social media, vlogs en de afvalcoach. Ook vragen diverse oorzaken zoals taal en cultuur om een aangepaste uitleg over het gebruik van de containers. Daarnaast is de betrokkenheid van bewoners een belangrijk aspect zoals de aanwezigheid van grondstofstraat-adoptanten, waarbij een vrijwilliger toe ziet op het gebruik van de grondstofstraat bij hun appartement of flat.

4.5 Het introduceren van handhaving op afval scheiden om demotivatie te voorkomen

Meer dan een half jaar na ingebruikname zijn er nog veel foutplegers. Uit de enquête en gesprekken met bewoners blijkt dat mensen die wel scheiden zich hieraan storen en gedemotiveerd raken. De inzet van handhaving werkt preventief maar pakt ook de notoire foutplegers aan.

In overeenstemming met de afvalstoffenverordening is het afval scheiden niet vrijblijvend. Handhaving richt zich tot nu toe op zwerfafval en bijplaatsingen³. Met SPA is er een nieuwe handhavingstaak bij gekomen. Het college stelt voor om als proef twee fte in te zetten om specifiek op afvalscheiding te kunnen handhaven. Hoe dit verder wordt georganiseerd, bijvoorbeeld een uitbreiding van Handhaving of als BOA⁴ bij Spaarnelanden en welke taken zij gaan uitvoeren, dient nog nader uitgewerkt te worden.

³ Afval dat niet in een container wordt gedaan maar ernaast wordt gezet.

⁴ Buitengewoon opsporingsambtenaar



4.6 Meer tijd voor bewoners om aan het nieuwe systeem te wennen

In de SPA-nota (2016/148113) en het implementatieplan (2017/183828) is een transitieperiode van een half jaar als uitgangspunt genomen. Dat betekent dat een half jaar na plaatsing van de containers voor grondstoffen sprake is van optimaal gebruik en volledige inregeling van de afvalinzameling. De ervaring in de startwijken leert dat een half jaar te optimistisch is. Voor het Vondelkwartier en Garenkokerskwartier/Hasselaersbuurt ligt deze periode tussen een ½ en 1 jaar, voor Meerwijk is dit langer dan een jaar.

4.7 Een extra jaar om te implementeren in maatwerk wijken

In het Implementatieplan van 2017 zijn de resterende wijken van Schalkwijk in de 2^e helft van 2018 gepland. In 2019 stonden 8 wijken op het programma en nog eens 4 wijken in 2020 waaronder de Oude Stad.

Er is meer tijd genomen om maatwerk bij de hoogbouw in de startwijken te testen. De wijken met veel hoogbouw zijn daarom 'on hold' gezet en in de planning naar achteren geschoven in afwachting van de testresultaten en het onderhavige raadsbesluit. Tegelijkertijd zijn al wel meer duocontainers bij laagbouwwijken uitgezet (binnen het financiële kader voor 2018).

Het maatwerk wordt verder door getest met de genoemde driehoek service-communicatie-handhaving om hiervan te kunnen blijven leren. Het college stelt voor om voldoende tijd te nemen voor de implementatie van SPA in deze wijken en de invoering te verdelen over 3 jaar (t/m 2021) in plaats van over 2 jaar.

4.8 De inzet van de succesvolle afvalcoach verhogen

Sinds medio 2017 zijn 2 afvalcoaches bij Spaarnelanden in dienst om bewoners te informeren, te begeleiden en te stimuleren bij de invoering van de SPA-maatregelen. Zij gaan bij verenigingen, seniorenflats en bewoners op bezoek om te luisteren en te helpen. Zij zijn in de buurten zichtbaar aanwezig en vangen de signalen op waarop geacteerd kan worden. Hun inbreng is cruciaal gebleken. Een neveneffect is de sociale waarde van de afvalcoach en andere medewerkers van het SPA-team. Indien nodig geven zij signalen door aan de sociale wijkteams.

Met de komst van meer geïmplementeerde wijken is ook meer behoefte aan afvalcoaches. De huidige twee afvalcoaches worden tot 2019 betaald uit de zwerfafvalsubsidie (zie ook 5.4). Uitbreiding onder deze subsidie is helaas niet mogelijk. Het college stelt voor om één extra afvalcoach te financieren.

4.9 Bijstelling van het Implementatieplan zorgt voor het in de pas blijven van de bronscheiding

Het einddoel van SPA wordt gerealiseerd door 3 maatregelen: 1) bronscheiding, 2) nascheiding en 3) beloningssysteem (diftar). Bronscheiding zorgt voor 51% afvalscheiding, de nascheiding voor 6% en het beloningssysteem voor 11% (samen is dat 68%). Er is nu gekozen voor bron- en nascheiding. Zonder diftar neemt het restafval af tot 185 kg per inwoner per jaar, met diftar is dit 130 kg. Het college legt eind 2020 een raadsstuk voor met een voorstel tot de invoering van een beloningssysteem voor het scheiden van afval.

We zijn al goed onderweg! Het jaar 2017 is afgesloten op 40% afvalscheiding (37% in 2015) en 255 kg restafval per inwoner (278 kg in 2015). Hoewel er voor 2018 nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn, is wel duidelijk dat deze positieve trend doorzet.

De geactualiseerde prognose van het bronscheidingsresultaat met toepassing van extra maatwerk komt opnieuw uit op de gestelde ambitie van 51%. (Inclusief de geprognosticeerde nascheiding komen we uit op 61% resp. 185 kg restafval in 2022.)

Zonder bijstelling van het Implementatieplan is de prognose voor bronscheiding ongeveer 45%.

4.10 Jaarlijkse budgetaanvraag conform bestuurlijke afspraak

Zoals met de vaststelling van SPA is afgesproken, vindt er een jaarlijkse ijking plaats die wordt voorgelegd bij de kadernota. In de kadernota 2018 zijn al de kosten voor 2019 opgenomen, zoals vastgesteld in het Implementatieplan 2017 (2017/183828). De geraamde kosten op basis van het Implementatieplan 2017 staan in de eerste regel van de onderstaande tabel.

Voor het extra maatwerk in het bijgestelde Implementatieplan is in de kadernota een aanvullende PM-post opgenomen. De PM-post voor het extra maatwerk in 2019 bedraagt € 675.516 inclusief indexering. Dit komt neer op € 8,40 ten laste van de afvalstoffenheffing. De geraamde exploitatielasten als gevolg van het noodzakelijke extra meerwerk in de jaren na 2019 staan in de voorlaatste regel van de tabel. Het college zet in op een afname van het restafval maar vindt ook een matiging van de stijging van de woonlasten belangrijk. Deze afweging zal jaarlijks bij de kadernota plaats vinden.

De hogere kosten om de VANG-opgave te realiseren zie je ook bij andere gemeenten. De verhoging van de afvalstoffenheffing is een landelijke trend.

Door het uitstel van de maatregelen in hoogbouwwijken en het naar voren halen van de duocontainers bij de laagbouw, valt de 'piek' van de SPA-kosten een jaar later. In 2018 is de consequentie voor de afvalstoffenheffing juist € 3,50 lager. Dit komt ten goede van de voorziening en kan later ter compensatie eventueel weer worden ingezet.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting Implementatieplan 2017	€ 365.000	€ 830.000	€ 1.065.000	€ 1.255.000	€ 410.000	€ 290.000	€ 290.000
Realisatie Implementatieplan 2017	12%	40%	75%	100%	100%	100%	100%
Realisatie bijgesteld Implementatieplan met maatwerk	12%	22%	61%	81%	100%	100%	100%
Begroting maatwerk	-	- € 240.000	€ 675.000	€ 780.000	€ 1.790.000⁵	€ 1.200.000	€ 760.000
Variant zonder hoogbouw	-	- € 248.000	€ 590.000	€ 430.000	€ 530.000	€ 530.000	€ 530.000

(de bedragen zijn afgerond)

⁵ Het verschil in 2021 (en ook 2022) is te verklaren omdat de investeringen in maatwerk tot 2022 doorlopen. Ook zijn er in 2021 en 2022 nog proceskosten voor de implementatie. Die nemen daarna pas af. Tot slot loopt het transitie-effect t/m 2022 omdat dan nog niet alles loopt zoals het zou moeten. Dit betekent dat 2023 pas weer een regulier jaar is.



5. Risico's en kanttekeningen

5.1 Alles of niets

Zoals bij de argumenten aangegeven bestaat de bijstelling van het Implementatieplan uit een pakket van met elkaar samenhangend maatwerk. Geen of onvoldoende service bieden, onvoldoende communicatie, te weinig betrokkenheid van bewoners, geen handhaving op cruciale locaties, te snel willen invoeren, onvoldoende aandacht en begeleiding blijken op basis van de ervaring tot nu toe belangrijke factoren te zijn. Bezuiniging op één van de factoren leidt tot lagere afvalscheidingsresultaten, hogere kosten en de verbranding van waardevolle grondstoffen.

5.2 Afvalscheiding in hoogbouw is nog onontgonnen gebied

Het maatwerk bij hoogbouw is gebaseerd op de evaluatie van enkele locaties in Meerwijk. Hoewel de gekozen maatregelen ook bij proeven in andere gemeenten zich bewezen hebben, is dit nog geen garantie voor succes. Geen enkele buurt of wijk is hetzelfde. Het kost tijd en energie om gedragsverandering te realiseren in hoogbouw met weinig ruimte in een woning.

Het maatwerk wordt blijvend gemonitord en het college informeert twee keer per jaar over de resultaten door middel van een informatienota.

Een keuze kan zijn om te stoppen met SPA in de hoogbouw en alleen te focussen op laagbouw. Het resultaat hiervan is dat de bronscheiding uitkomt op maximaal 44%. Daarmee wordt niet alleen de gemeentelijke doelstelling maar ook de landelijke opgave niet gehaald. Het voorzieningenniveau bij hoogbouw blijft dan ver achter ten opzichte van de laagbouw. Ook bemoeilijkt dit een eventuele invoering van een beloningssysteem omdat bewoners dan geen voorzieningen voor grondstoffen hebben zodat zij het restafval tot een minimum kunnen beperken. De minderkosten van deze keuze zijn weergegeven in de laatste regel van de tabel.

5.3 Belasting van de organisatie

De voorbereidingen, informatie-avonden, aankondigingen en de ombouw zijn intensieve trajecten; de begeleiding en nazorg van de ingevoerde SPA-maatregelen zijn zo mogelijk nog intensiever. Het afval scheiden vraagt om een fikse gedragswijziging van veel Haarlemmers. De maatregelen worden dan ook niet altijd even enthousiast ontvangen en leiden soms tot veel bezwaren. Deze worden zorgvuldig afgehandeld en dat kost tijd. Het is noodzakelijk om de gekozen SPA-maatregelen consequent door te voeren. Omdat het in relatief korte tijd in heel Haarlem moet worden ingevoerd is het ondoenlijk om aan alle wensen tegemoet te komen. Het luisteren naar en beantwoorden van bezwaren, overleg met bewoners en het bespreken van de (on)mogelijkheden leiden over het algemeen tot positieve resultaten.

Het aantal wijken met veel hoogbouw, die om extra maatwerk en aandacht vragen, neemt toe. Wijken die al zijn omgebouwd blijven ook na een bepaalde periode aandacht vragen. Daarmee neemt ook belasting op de gemeentelijke organisatie en Spaarnelanden toe. Communicatie, afvalcoaches en handhavers zijn cruciaal om dit goed te kunnen opvangen.

5.4 Subsidie afvalcoach is niet blijvend

De huidige twee afvalcoaches zijn heel hard nodig, zoals blijkt uit de ervaringen tot nu toe. Ze worden gefinancierd uit de zwerfafvalsubsidie en drukken niet op de afvalstoffenheffing. De subsidie voor deze twee coaches moet elk jaar aangevraagd worden. Daarnaast neemt de druk op de subsidie voor zwerfafval toe. De subsidiemogelijkheid blijft in elk geval tot 2022 in stand. Het doel is om een structurele gedragsverandering te bewerkstelligen waardoor de afvalcoach op termijn overbodig wordt.

6. Uitvoering

De financiële consequenties van de bijstelling van het Implementatieplan met extra maatwerk worden met de programmabegroting van dit najaar meegenomen.

Na het vaststellen van het raadsstuk en de programmabegroting is het Ter Kleefkwartier de eerste wijk waar weer een volledige ombouw plaats vindt. Er wordt ook gestart met de werving voor één extra afvalcoach en twee handhavers (nadat afspraken zijn gemaakt over de organisatie, zie 4.5).

Jaarlijks vindt er met de behandeling van de kadernota een herijking van SPA plaats.

Eind 2020 wordt een voorstel voor een beloningssysteem voor afval scheiden ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

7. Bijlagen

Evaluatie en bijstelling Implementatieplan Strategisch Plan Afvalscheiding