

Onderwerp Besluit van Algemeen Belang voor gescheiden inzameling bij basisscholen samen met huishoudelijk afval	
Nummer	2022/665396
Portefeuillehouder	Berkhout, R.A.H.
Programma/beleidsveld	5.1 Openbare ruimte en mobiliteit
Afdeling	BBOR
Auteur	Westerhoven, M. van
Telefoonnummer	023-5113106
Email	mvanwesterhoven@haarlem.nl
Kernboodschap	Om het inzamelen van PBD, GFT en papier en karton bij basisscholen door de aangewezen inzameldienst, zijnde Spaarnelanden, mogelijk te maken met het oog op de Wet Markt & Overheid, is een besluit van de gemeenteraad nodig dat dit een Dienst van Algemeen Belang (DAB) is. Eerder gaf de raad aan de wens van scholen om afval te kunnen scheiden te ondersteunen. Het voorgenomen besluit heeft zes weken ter inzage gelegen. Er waren geen inspraakreacties.
Behandelaanbeveling 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	- Collegebesluit vaststelling Derde Wijziging Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Haarlem 2019 (2021/765452) op 15 maart 2022 - Vrijgeven voor inspraak Besluit van Algemeen Belang voor gescheiden inzameling bij basisscholen samen met huishoudelijk afval (2021/765425) in de Commissie Beheer van 21 april 2022
Besluit College d.d. 12 juli 2022	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. Het voorstel aan de raad vast te stellen. de secretaris, de burgemeester,

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. de inzameling en verwerking van de gescheiden afvalstromen PBD, GFT en papier en karton van het primair onderwijs in Haarlem aan te wijzen als economische activiteit, die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid van de Mededingingswet. de griffier, de voorzitter,
--	--

1. Inleiding

Afval van basisscholen is formeel bedrijfsafval en dit is voorbehouden aan inzameling door de markt. Op dit moment worden afvalstromen van basisscholen in Haarlem niet of nauwelijks - op papier en karton na - gescheiden ingezameld. De reden hiervoor is dat marktpartijen de scholen deze mogelijkheid niet aanbieden, of dat het te duur is en dat de scholen dat niet kunnen bekostigen. De Haarlemse basisscholen geven aan dat ze hun afval wel graag gescheiden willen laten inzamelen om hun leerlingen bewust te maken van het belang van afvalscheiding, ook omdat zij dat thuis al gewend zijn. Zij zijn de afvalscheiders van de toekomst en brengen een groot deel van hun tijd op school door. Het sluit ook aan bij het landelijk beleid via 'VANG¹ buitenshuis' en het ligt in het verlengde van het Strategisch Plan Afvalscheiding (SPA) van Haarlem, omdat het om op huishoudelijk afval gelijkend afval gaat. De basisscholen vragen wat de gemeente hierin kan betekenen. De raad heeft verzocht om afval scheiden bij de basisscholen te ondersteunen.

Inzamelen van bedrijfsafval door of namens de gemeente is in de basis in strijd met de Mededingingswet, omdat het kan zorgen voor een ongelijk speelveld tussen overheden en marktpartijen. Om gemeentelijk inzamelaar Spaarnelanden de gescheiden stromen van basisscholen toch samen met die van huishoudens in te kunnen laten zamelen, is het nodig om gebruik te maken van de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om deze activiteit aan te wijzen als activiteit in het algemeen belang ingevolge de Mededingingswet. Hiervoor heeft het college het voorgenomen besluit eerst, na bekendmaking, voor inspraak vrijgegeven op grond van de gemeentelijke

¹ VANG= Van Afval Naar Grondstof



Inspraakverordening en anticiperend op de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 3.4. Er zijn geen inspraakreacties ontvangen.

De grondslag voor deze inzameling bij basisscholen is eerder op 15 maart 2022 aan het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening toegevoegd via een collegebesluit.

2. Voorstel aan de raad

Het college vraagt de raad:

1. Het besluit vast te stellen om de inzameling en verwerking van de gescheiden afvalstromen PBD, GFT en papier en karton van het primair onderwijs in Haarlem aan te wijzen als economische activiteit, die plaatsvindt in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid van de Mededingingswet.

3. Beoogd resultaat

De gemeente maakt gescheiden afvalinzameling op basisscholen samen met huishoudelijk afval tegen voor de scholen maatschappelijk verantwoorde kosten mogelijk. Dit versterkt de bewustwording over afvalscheiding, -hergebruik en -preventie van basisschoolleerlingen en hun omgeving. Het geeft de kinderen eenduidigheid omdat ze zowel thuis als op school consequent hun afval scheiden.

4. Argumenten

1. *Een Besluit van Algemeen Belang is de beste manier om het beoogd resultaat te bereiken*
Haarlemse basisscholen willen graag hun afval scheiden, maar dit blijkt te kostbaar te zijn. Veelal wordt de gescheiden inzameling niet aangeboden door marktpartijen. Zo ook niet in Haarlem. Het opzetten van de logistiek voor gescheiden inzameling voor een in omvang bescheiden doelgroep brengt (te) hoge kosten met zich mee. Hierdoor komt afvalscheiding op scholen niet of nauwelijks van de grond.
De gemeente heeft de beleidsvrijheid om te besluiten om de gescheiden afvalinzameling op basisscholen in combinatie met huishoudelijk afval door Spaarnelanden mogelijk te maken, waarvoor Spaarnelanden de scholen lagere en maatschappelijk verantwoorde kosten in rekening kan brengen. Hiervoor is een besluit van de raad in het kader van de Mededingingswet nodig, in de vorm van een algemeen belang besluit om te voldoen aan de gedragsregels van die wet. Die gedragsregels zijn bedoeld om een gelijk speelveld te creëren tussen de overheid, wanneer deze economisch actief is, en de marktpartijen waarmee zij in concurrentie treedt. Dit geldt ook wanneer de gemeente, zoals in dit geval, de aangewezen gemeentelijk inzamelaar (Spaarnelanden) bevoordeelt. Een uitzondering op deze gedragsregels is de bepaling dat de deze niet gelden wanneer de activiteit plaatsvindt in het algemeen belang.
2. *Door gemeentelijke inzamelmiddelen te verstrekken, is de inzameling goed in te passen in de bestaande gemeentelijke inzameling van huishoudelijk afval in de wijken*
Het is het meest (kosten)efficiënt voor Spaarnelanden om dezelfde inzamelmiddelen in te zetten die in de betreffende wijk al voor huishoudens gebruikt worden: duocontainers voor PBD en papier en karton en minicontainers voor GFT. De inzameling vindt dan gecombineerd plaats, waarbij wel sprake is van een

realistische toerekening van de kosten aan de schoolinzameling, zodat voorkomen wordt dat de inzameling betaald wordt uit de afvalstoffenheffing.

3. Afval scheiden op basisscholen vergroot de bewustwording, ook voor gescheiden inzameling bij huishoudens

In 2016 heeft de raad het Strategisch Plan Afvalscheiding (SPA) vastgesteld, waarbij gekozen is voor bronscheiding. Basisschoolkinderen zijn gewend om thuis hun afval te scheiden, maar op school is hier vaak geen gelegenheid toe. Zij zijn de afvalscheiders van de toekomst en brengen een groot deel van hun tijd op school door. Lessen rond afval scheiden en voorkomen van (zwerf)afval zullen sterker overkomen wanneer zij op school, net als thuis, ook daadwerkelijk het afval gescheiden kunnen aanbieden. Zij nemen dit scheidingsgedrag mee naar huis en brengen dat ook over op hun ouders en huisgenoten. Zodoende kan dit ook een positief effect hebben op het scheidingsgedrag van de kinderen en daarmee op het realiseren van de doelstellingen uit het gemeentelijk afvalbeleid. Bovendien sluit het aan bij het landelijk beleid via 'VANG² buitenshuis' voor op huishoudelijk afval gelijkend afval.

4. Door inspraak kan een belanghebbende partij opkomen voor zijn belang

De inhoud van het voorgenomen besluit om het verzamelen van gescheiden afvalstromen (PBD, GFT en papier en karton) bij basisscholen aan te wijzen als activiteit in het algemeen belang ingevolge de Mededingingswet heeft 6 weken ter inzage gelegen. Dit heeft marktpartijen de mogelijkheid gegeven zienswijzen in te dienen. Er zijn gedurende de inspraaktermijn geen zienswijzen ontvangen.

5. Periodieke evaluatie waarborgt dat de belangen van marktpartijen in de toekomst niet onevenredig worden geraakt

Om te waarborgen dat de belangen van belanghebbenden ook in de toekomst niet onevenredig worden geraakt als gevolg van uitzonderingen, zal jaarlijks worden geëvalueerd of een uitzondering op grond van het algemeen belang noodzakelijk blijft. Het college kan voorstellen de uitzondering voor de gescheiden inzameling van afval bij basisscholen stop te zetten wanneer de markt dit tegen redelijke tarieven en tegemoetkomend aan de wensen van de scholen kan overnemen.

6. In Nederland is gescheiden inzameling bij basisscholen door tussenkomst van de gemeente steeds gebruikelijker aan het worden

Een groeiende groep gemeenten maakt via een Besluit van Algemeen Belang gescheiden inzameling bij basisscholen samen met huishoudelijke stromen mogelijk. Te noemen zijn onder andere Amstelveen, Apeldoorn, Assen, Berg en Dal, Dordrecht, Epe, Hogeveen, Lansingerland en Zuidplas.

7. Met dit besluit wordt rekening gehouden met de toekomstige wet- en regelgeving

Door de Tweede kamer zijn onlangs voorstellen aangenomen die het mogelijk moeten maken dat:

- in 2025 het afval op alle scholen in het primair onderwijs gescheiden wordt ingeleverd en verwerkt, met aparte stromen voor gft-afval, PMD en oud papier/karton;
- gemeenten zorgdragen voor de inzameling van aan te wijzen afvalstoffen die in aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen.

² VANG= Van Afval Naar Grondstof



Volgens de Europese Unie hebben (lagere) overheden de plicht “stedelijk afval” (MSW, *Municipal Solid Waste*) in te zamelen. Daaronder valt onder anderen ook afval van scholen. Eventuele toekomstige harmonisering van de Nederlandse met Europese regelgeving zou de inzameling van schoolafval als onderdeel van stedelijk afval door of namens gemeenten mogelijk maken.

8. De gescheiden inzameling bij basisscholen heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente en de scholen

Het staat de Haarlemse basisscholen vrij om een contract met Spaarnelanden af te sluiten voor de inzameling van hun PBD, GFT en/of papier en karton. De financiële relatie is tussen scholen en Spaarnelanden. Gevolgen voor de afvalstoffenheffing zijn er daarmee niet. Voor de inzameling en verwerking brengt Spaarnelanden de integrale kostprijs plus een minimale winstmarge van 5% bij de scholen in rekening; dit is wettelijk verplicht.

9. De basisscholen zijn al positief en betrokken

De gemeentelijke medewerkers van Natuur en Milieu Educatie (NME) onderhouden al vele jaren goede contacten met de basisscholen, onder andere over het verzorgen van lessen over zwerfafval en afvalscheiding. De twee grote scholenorganisaties in Haarlem, Spaarnesant en TWIJS, waarbij 80% van de basisscholen zijn aangesloten, hebben al aangegeven positief te staan tegenover een redelijk aanbod van Spaarnelanden voor de gescheiden inzameling. Haarlem, Spaarnelanden en de scholenorganisaties zullen gezamenlijk optrekken bij de vormgeving. De samenwerking met Spaarnesant en TWIJS garandeert dat het grootse deel van de Haarlemse basisscholen aan gescheiden inzameling mee zal doen. Spaarnelanden beschikt daarvoor over voldoende capaciteit.

5 Duurzaamheidsparagraaf

Gescheiden inzameling op basisscholen heeft een positief effect op duurzaamheid. Het leidt tot een verhoging van het scheidingspercentage op basisscholen en daarmee vermindering van restafval. Potentieel kan het scheidingspercentage toenemen van de huidige 20% (door de huidige papierscheiding) naar 76% (scheiding van PBD, GFT en extra papier). Daarmee kunnen de Haarlemse basisscholen hun huidige hoeveelheid restafval met 73% omlaag brengen, van 388 ton nu naar 104 ton per jaar in de toekomst.

Doordat er jaarlijks 284 ton aan grondstoffen extra kan worden gerecycled, kan door de gescheiden inzameling op Haarlemse basisscholen een CO₂-reductie met 163 ton per jaar worden gerealiseerd. Deze vermeden impact doet zich niet voor in de gemeente Haarlem, maar in de hele keten van winning van grondstoffen, productie van materialen en verwerking en recycling op Nederlandse, Europese en zelfs wereldwijde schaal.

Omdat de stromen van de scholen samen met die van huishoudens worden ingezameld, zullen er minder voertuigbewegingen nodig zijn dan wanneer ze in aparte scholenroutes zouden worden opgehaald.

Een indirect maar zeker niet onbelangrijk duurzaamheidseffect is dat kinderen op school aangeleerd gedrag over afvalscheiding ook voortaan thuis doorvoeren en aan hun familieleden overbrengen.

6 Beleidsevaluatie

Er zal worden geëvalueerd wat de voortgang en het effect van de gescheiden inzameling op basisscholen is. De volgende vragen worden daarbij beantwoord:

- Hoeveel basisscholen doen mee en hoeveel niet?
- Om welke redenen doen basisscholen niet mee?
- Hoeveel wordt per grondstofstroom per jaar ingezameld en hoe verhoudt zich dat tot het scheidingspotentieel?
- In hoeverre maakt de marktsituatie de uitzondering op de Wet markt en overheid middels een Besluit van Algemeen Belang nog noodzakelijk?

7. Risico's en kanttekeningen

1. Het besluit kan door belanghebbenden als marktverstoring worden opgevat

De gemeente mengt zich door inzameling van (bedrijfs)afvalstoffen bij basisscholen samen met huishoudelijk afval mogelijk te maken in de commerciële markt. Aangezien marktpartijen de diensten nog niet, of nog niet tegen een voor scholen acceptabel tarief, kunnen aanbieden, is de inschatting dat de marktpartijen op dit moment geen moeite zullen hebben met deze gemeentelijke inmenging. Dit blijkt ook uit vergelijkbare ervaringen van andere gemeenten. Om de markt niet te veel te verstoren en de afvalscheiding op scholen te bevorderen wordt het restafval niet door de gemeente ingezameld. De scholen houden hun huidige contract voor restafval met marktpartijen. Daarnaast hebben marktpartijen via de inspraakprocedure zienswijzen kunnen indienen die kunnen leiden tot een ander besluit.

Onlangs heeft Afvalfonds Verpakkingen – zonder dat gemeenten daar kennis van hadden - een nieuw inzamelsysteem in het vooruitzicht gesteld: per 1.1.2023 bieden zij gratis inzameling aan van PD (plastic verpakkingen en drankpakken) en glas bij bedrijven die op huishoudelijk gelijkend afval hebben. Daaronder vallen ook basisscholen. Om hiervan gebruik te maken, moeten zij zich aanmelden. Uit overleg met schoolbestuur Spaarnesant en inzamelaar Spaarnelanden komt de wens naar voren om het ingezette traject met Haarlem door te zetten, omdat Spaarnelanden een hoge servicegraad en duurzaamheid kan bieden met minder voertuigbewegingen en ook inzameling van blik, papier en GFT, terwijl er nog veel onduidelijkheid is over het systeem van Afvalfonds en de schoolbesturen daar weinig vertrouwen in hebben.



2. *De inzamelvergoeding voor PBD van de verpakkingindustrie geldt alleen voor huishoudelijk PBD* Nedvang, die de inzamelvergoeding voor huishoudelijk PBD verstrekt, staat de inzameling van PBD van basisscholen samen met huishoudelijk PBD toe en vergoedt die indien scholen meedoen aan activiteiten om zwerfvuil terug te dringen. Haarlem geeft hieraan invulling via het NME³-programma, waarin ook aandacht is voor preventie en recycling. Deelname aan de programmaonderdelen over zwerfvuil en afvalscheiding is dan ook een vereiste en stimuleert bovendien scholen, leerkrachten en leerlingen om mee te doen aan afvalscheiding.

3. *De gescheiden inzameling bij basisscholen door Spaarnelanden heeft invloed op de grondstoffenbalans van de gemeente*

Op de hoeveelheid huishoudelijk GFT die jaarlijks gescheiden wordt ingezameld zal het meenemen van GFT van basisscholen in de inzamelroutes nauwelijks effect hebben. De totale hoeveelheid PBD zal door de inzameling bij basisscholen met maximaal zo'n 5% stijgen. Om het school-PBD administratief te scheiden van het huishoudelijk PBD, zal Spaarnelanden bijhouden hoeveel containers er bij de deelnemende scholen worden geleegd en hoe vaak.

4. *Scholen uit het secundair en tertiair onderwijs en andere maatschappelijk instellingen vallen niet onder dit besluit*

De gemeente maakt vooralsnog alleen voor basisscholen een uitzondering op de Wet Markt & Overheid om gescheiden inzameling te realiseren. Het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs vallen hier niet onder; en ook andere publieke partijen, zoals sportverenigingen en kerken niet. Een groot deel van het afval van deze partijen is afkomstig uit de kantines die in veel gevallen beheerd worden door particuliere bedrijven of commercieel worden uitgebaat. Dit afval moet hoe dan ook als bedrijfsafval worden aangemerkt, waarvoor geen uitzondering kan worden gemaakt en dus niet met huishoudelijk afval kan worden ingezameld. Daarnaast lijken aard en omvang niet op die van huishoudelijk afval. De hoeveelheden aan grondstofstromen zijn groter waardoor de inzameling eenvoudiger via de markt is te regelen en het educatieve aspect is van minder belang. Indien in de toekomst door harmonisering met Europese regelgeving (zie paragraaf 4 Argumenten punt 7) gemeenten stedelijk afval kunnen (laten) inzamelen, is uitbreiding van de gescheiden inzameling naar deze publieke partijen mogelijk.

Inmiddels is het duidelijk dat een Besluit van Algemeen Belang voor gescheiden inzameling op basisscholen wettelijk standhoudt. Voor alle anderen maatschappelijke instellingen is dat niet aan de orde of niet goed te beargumenteren. Voor basisscholen wordt het met het Besluit nu eerst goed geregeld. In een later stadium, als het bij basisscholen goed loopt, kan worden bekeken of er ook andere instellingen van maatschappelijk belang en zonder bedrijfsmatige activiteiten zijn die in aanmerking kunnen komen voor een dergelijk Besluit.

³ NME= Natuur en Milieu Educatie

8. Uitvoering

Indien de gemeenteraad in september 2022 het Besluit van Algemeen Belang aanneemt:

- publiceert het college het 15 maart 2022 vastgestelde Wijzigingsbesluit voor de toevoeging van een artikel over de gescheiden inzameling op basisscholen aan het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening;
- zal Spaarnelanden de Haarlemse basisscholen voor het schooljaar 2022/2023 een voorstel doen om een contract af te sluiten voor de inzameling van PBD en GFT (en eventueel papier en karton) en van de daartoe benodigde inzamelmiddelen voorzien.

Voor de meeste basisscholen zal dit gebeuren via de scholenorganisaties Spaarnesant en TWIJS. De resterende scholen zal Spaarnelanden apart benaderen. Spaarnelanden zal de basisscholen ook advies geven over de in- en uitvoering van gescheiden inzameling en over de interne voorlichting richting leerlingen, leraren, leiding en uitvoerend personeel die daarvoor nodig is. Een werkgroep vanuit de gemeente en Spaarnelanden zal zich hier in samenwerking met Spaarnesant en TWIJS mee bezig houden.

9. Bijlagen

Geen