

Onderwerp: Invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

Reg.nummer: 2014/31014

1. Inleiding

Het doel is voor Haarlem te komen tot ten minste 45% scheiding van huishoudelijk afval rond 2016. Op dit moment wordt 37% van het herbruikbare afval gescheiden. Het gaat om papier, kunststof, textiel en glas.

De gemeente geeft hiermee zowel uitvoering aan een richtlijn met betrekking tot afvalscheiding van het Rijk, als aan het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid. Randvoorwaarden zijn dat de scheidingsdoelstelling gerealiseerd wordt binnen de bestaande afvalstoffenheffing en dat de financiële en operationele risico's beheersbaar zijn. Dit Raadsvoorstel bouwt voort op informatienota (2013/58510/april 2013) voor-gelegd aan de Commissie Beheer. Hierin zijn voor duurzaam afvalbeheer drie varianten aan-gegeven. Bij variant 1, met alleen brengcontainers, bleek de richtlijn van 45% scheiding niet haalbaar. Wel haalbaar waren de varianten 2a en 2b, waarbij voor de laagbouw aan huis in-zameling plaats heeft met resp. één rolcontainer voor kunststof (variant 2a) of twee rolcon-tainers voor papier en plastic (variant 2b).

Bij dit voorstel is ten behoeve van de verdere uitwerking als bijlage een businesscase gevoegd. Aan de hand van een rekenmodel is hierin aangegeven dat op basis van de randvoorwaarden en uitgangspunten duurzaam afvalbeheer volgens variant 2b haalbaar is, mits gefaseerd uitgevoerd en met toepassing van een zogenaamde duo rolcontainer. Door te faseren zijn investeringen en risico's beheersbaar. Ook kunnen zo nodig tussentijds nog bijstellingen plaats vinden.

De investering bedraagt inclusief voertuigen afgerond € 3,8 mln en wordt gedaan door Spaarnelanden. Vanwege het maatschappelijk belang van duurzaam afvalbeheer en gelet op de financiële positie van Spaarnelanden, gebeurt dit met een garantstelling van de gemeente. Separaat wordt hiervoor een nota aan het College voorgelegd.

2. Voorstel aan de raad

Onder voorwaarde dat de financiering van de investering door Spaarnelanden kan worden zeker gesteld door een gemeentelijke garantstelling of lening vanuit de gemeente, stelt het College de raad voor:

1. Duurzaam afvalbeheer voor Haarlem door te voeren overeenkomstig de zogenaamde variant 2b. Te weten:
 - a) In een periode van drie jaar, startend 2014, duo rolcontainers uit te reiken bij ca. 30.000 laagbouw woningen ten behoeve van de gelijktijdige inzameling van papier en kunststof.
 - b) In een periode van drie jaar, startend in 2014, 84 extra ondergrondse containers te plaatsen bij de hoogbouw woningen ten behoeve van de inzameling van glas, papier en kunststof.
 - c) Herplaatsen van circa 39 overcomplete ondergrondse containers voor plastic en kunststof van laagbouw wijken met inzameling middels duo container voor plastic en kunststof naar hoogbouwwijken.
 - d) Het uitreiken van circa 3700 rolcontainers voor de inzameling van gft bij laagbouwwoningen waar dit nog niet het geval was.

2013/486654 invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

2. De kosten ten bedrage van afgerond respectievelijk € 92.000,-, € 84.000,- en € 72.000,- in 2014, 2015 en 2016 incidenteel te dekken uit de extra baten voor herbruikbare stoffen uit de huidige exploitatie binnen Programma 9.5.

3. Beoogd resultaat

Met de maatregelen wordt beoogd om binnen de gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten te komen tot een scheiding van herbruikbare stoffen van tenminste 45% vanaf 2016. Haarlem voldoet hiermee aan de door het Rijk gegeven richtlijn en normering voor verduurzaming van de afval inzameling. Hiermee wordt in Haarlem de omslag in gang gezet naar hergebruik van materialen. Tevens is het gevolg dat Haarlem een toekomstgericht en beter beheersbaar inzamelsysteem krijgt, waarbij de kosten en dus ook de lasten voor de burger dalen.

4. Argumenten

Haarlem voldoet aan richtlijn Rijk:

Het Rijk heeft voor Haarlem een scheidingspercentages van 45% vanaf 2016 benoemd. Met de voorgestelde variant wordt dit percentage gerealiseerd. Dat het percentage vanwege de fasering mogelijk later dan 2016 wordt bereikt is geen probleem. Hierop bestaan vanuit het Rijk geen sancties wanneer zichtbaar is dat naar de doelstelling toegewerkt wordt. Dit is met de start in 2014 en alle maatregelen die daarna volgen voor Haarlem het geval. De achterstand die Haarlem heeft ten opzichte van andere steden wordt hiermee weggenomen.

Risico's zijn beheersbaar:

Met de gefaseerde invoering worden risico's maximaal beheersbaar gemaakt. Er kan tussentijds worden bijgestuurd. In het meest vergaande geval, kan een investering nader worden gefaseerd.

Met een duobak een maatoplossing bereik:

Met de keuze voor één duobak in plaats van twee afzonderlijke containers, wordt ingespeeld op het versteende karakter van Haarlem. In veel wijken is de plaatsingsruimte voor rolcontainers bij de woning beperkt. Huishoudens hebben nu al een rolcontainer voor gft en daar wordt voor papier en kunststof één duo container bijgeplaatst. Nog gezien wordt of het haalbaar is dat kleine huishoudens een kleiner formaat container kunnen afnemen. De acceptatie van de container door bewoners wordt hiermee vergroot en daarmee ook het gebruik van de rolcontainer.

Haarlem gebruikt ervaring andere gemeenten

Uit de ervaringen van gemeenten die inmiddels duurzaam afvalbeheer hebben doorgevoerd, blijkt dat de scheidingsprestatie groter wordt naarmate herbruikbare stoffen aan huis worden opgehaald. Dit is voor de hoogbouw niet mogelijk. Voor de laagbouw wel. Daar wordt met variant 2b maximaal op ingezet.

Start maken in meest kansrijke wijken:

Gestart wordt met de invoering van de duo rolcontainer in de meest kansrijke wijken. De ondergrondse containers die daar nu staan voor herbruikbare stoffen (papier, kunststof) worden direct daarna gebruikt voor de hoogbouw en geplaatst in nu nog lege hulzen van voormalige restcontainers. Hiermee worden in 2014 de eenmalige aanloopkosten beperkt gehouden.

2013/486654 invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

Met fasering in drie jaar bereiken we een optimum:

Door uit te gaan van een fasering in drie jaar wordt bereikt dat duurzaam afvalbeheer financieel haalbaar is, risico's maximaal beheersbaar worden, logistiek de uitvoering goed te begeleiden is en dat de aanloopkosten maximaal beperkt zijn. Ook wordt uitvoering gegeven aan een variant die aansluit op de voorkeur die in april 2013 door een meerderheid van de Commissie Beheer is aangegeven.

Financiële consequenties

Duurzaam afvalbeheer, zoals op basis van de businesscase uitgewerkt, leidt voor de gemeente tot een jaarlijkse verhoogde afdracht aan Spaarnelanden. Tegenover de kosten staan baten die worden ontvangen uit de verkoop van papier, kunststof en glas. De businesscase is gebaseerd op een rekenmodel. Dit rekenmodel laat vanwege de modelsystemathiek iets lagere exploitatiekosten zien dan onderstaand opgevoerd worden. Reden hiervoor ligt in afrondingscijfers naar de praktijk, zoals door Spaarnelanden worden gehanteerd. Het betreft marginale verschillen (zie bijlage 1)

Budgettaire neutraliteit:

Aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit wordt met de gefaseerde uitrol van variant 2b voldaan. Uitgaven en inkomsten houden elkaar in evenwicht vanaf 2017. Er is dan sprake van meer inkomsten van € 63.000,- oplopend tot structureel € 198.000,- in 2019.

Aanloopkosten:

De eerste drie jaar zijn er kosten, daar staan nog onvoldoende inkomsten tegenover. Door de fasering van de uitvoering in drie jaar, blijven deze aanloopkosten beperkt. De voorziene aanloopkosten zijn afgerond geraamd op respectievelijk € 92.000,-, € 84.000,- en € 72.000,-. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het verloop in exploitatiekosten t/m 2020. De projectkosten zijn hierin verwerkt.

Tabel 1: Overzicht opbrengsten, besparingen en kosten duurzaam afvalbeheer 2014-2020

Overzicht opbrengsten, besparingen en kosten DAB							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DVO SPL DABexploitatie	€ 356.802	€ 817.171	€ 1.350.009	€ 1.404.009	€ 1.404.009	€ 1.404.009	€ 1.404.009
Besparingen exploitatie in andere DVO's	€ 35.423	€ 146.378	€ 254.819	€ 313.565	€ 324.094	€ 328.288	€ 328.288
Netto DVO verhoging exploitatie	€ 321.379	€ 670.793	€ 1.095.190	€ 1.090.444	€ 1.079.915	€ 1.075.721	€ 1.075.721
Besparing verbranding restafval AEB	€ 75.726	€ 180.537	€ 348.667	€ 409.747	€ 429.437	€ 438.016	€ 438.016
Besparing transport restafval AEB	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 64.725	€ 66.018	€ 66.018
Opbrengsten herbruikbare stoffen	€ 153.162	€ 405.895	€ 674.460	€ 743.829	€ 760.284	€ 770.070	€ 770.070
SALDO DAB	-€ 92.491	-€ 84.361	-€ 72.063	€ 63.132	€ 174.531	€ 198.383	€ 198.383

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en begrotingswijziging

De gevolgen van duurzaam afvalbeheer worden meegenomen in de wijziging van de DVO's met Spaarnelanden in 2014, die per 1-1-2015 operationeel worden.

2013/486654 invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

De kosten van de afdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer(GOB) voor de aansturing van Spaarnelanden zijn in de kostenopstelling opgenomen. De begroting is eveneens aangepast op de invoering van duurzaam afvalbeheer (begrotingswijziging is in LIAS aangemaakt).

Investering door Spaarnelanden:

De voor duurzaam afvalbeheer benodigde investering ad € 3,8 miljoen wordt gedaan door Spaarnelanden, die hiertoe zelf een lening afsluit. De gemeente geeft voor deze lening een garantstelling vanwege het maatschappelijk belang. Besluitvorming hierover heeft plaats via een separate nota.

Beheersbare risico's:

Een belangrijk facet bij de financiering van duurzaam afvalbeheer is het beheersbaar houden van risico's, waarbij 80% van het risico wordt bepaald door het daadwerkelijke scheidingsgedrag dat inwoners gaan aanhouden. Door de fasering, eventuele bijsturing, spreiding van afname van containers en gerichte communicatie, wordt dit risico maximaal uitgesloten. Voor de overige 20% bestaat het risico voornamelijk uit de prijs van papier. Deze fluctueert op dit moment erg. Dit risico wordt beheerst door het afsluiten van meerjarige contracten op het moment dat de papierprijs gunstig is. Voor kunststof zijn vanuit het contract met Nedvang inkomsten tot 2022 vastgelegd en dus gegarandeerd.

Op dit moment genereert Spaarnelanden al rond € 4 ton aan inkomsten uit papier. Deze zijn momenteel verwerkt in de begroting Spaarnelanden. Om te bereiken dat voor duurzaam afvalbeheer een overzichtelijke begrotingssituatie ontstaat, worden deze inkomsten bij de genoemde begrotingswijziging meegenomen en onderdeel van duurzaam afvalbeheer.

5. Kanttekeningen

Scheidingsdoelstelling later dan 2016:

Vanwege de fasering in de uitvoering van duurzaam afvalbeheer, wordt de doelstelling van 45% scheiding in 2016 mogelijk niet gehaald. Vanuit het Rijk bestaan er geen sancties of een boetebeding. Het Rijk ziet er op toe of het duurzaam afvalbeleid en uitvoering in gang is gezet. Hieraan wordt met het voorliggende besluit voldaan.

Duurzaam afval beleid krijgt vorm vanuit de basis variant:

De variant "real options" (zie bijgevoegde Businesscase) geeft de mogelijke risico's weer die zich zouden kunnen voordoen wanneer ontwikkelingen in het scheidingsgedrag zich anders voordoen dan verwacht. Mocht dit aan de orde zijn, dan zal allereerst nader worden gefaseerd. In het meest vergaande geval zullen ook na 2016 incidenteel middelen nodig zijn. Deze zullen dan gevonden moeten worden binnen het Programma 9.5. Indien niet anders mogelijk zou een ongunstige ontwikkeling een weerslag kunnen hebben op de afvalstoffenheffing. Omdat vanwege het faseren vooraf kan worden ingegrepen, wordt hiervan niet uitgegaan.

Tegenvallend scheidingsgedrag:

Mocht ondanks alle zekerheden die zijn ingebouwd in de uitrol van duurzaam afvalbeheer, sprake zijn van niet beheersbare tegenvallers, dan kan, zoals al aangegeven, in uiterste consequentie een verdergaande fasering worden doorgevoerd. In dat geval wordt de scheidingsdoelstelling later gehaald.

2013/486654 invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

Bewoners accepteren tweede container niet:

Een risico is dat bewoners in de meer versteende laagbouw wijken de tweede container niet accepteren en niet gebruiken. Uit een in 2012 gehouden enquête kwam naar voren dat veel bewoners de container aan huis lastig vinden. Door te werken met een duo container wordt voorkomen dat bewoners drie containers zouden moeten plaatsen. Echter ook met de duo rolcontainer is weerstand niet uit te sluiten. Ervaring in andere steden leert echter wel, dat mensen een container wel gaan gebruiken wanneer ze deze eenmaal hebben.

Procedures rond de plaatsing van ondergrondse containers:

De ervaring is dat bij de plaatsing van ondergrondse containers zo nu en dan door omwonenden bezwaar wordt aangegeven, de ondergrondse containers zijn vergunningsplichtig. Dit kan in een enkel geval de plaatsing van een container vertragen.

Zwerfvuil rond ondergrondse containers:

Niet geheel uit te sluiten is dat rond de ondergrondse containers soms zwerfvuil geplaatst wordt. Dit is bij de huidige ondergrondse restcontainers ook op sommige plaatsen het geval, maar geheel te voorkomen is het niet. Vervuiling zal zo snel mogelijk verwijderd worden; de kosten hiervan zijn opgenomen in de exploitatie van het product afval.

Fluctuerende marktprijzen papier:

De prijs van papier is aan schommelingen onderhevig. In de risicovarianten (zie de businesscase) is hier rekening mee gehouden. Lage papierinkomsten kunnen de financiële onderbouwing van duurzaam afvalbeheer negatief beïnvloeden. Dit risico wordt beheerst door het afsluiten van meerjarige contracten op het moment dat de papierprijs gunstig is. Voor glas en plastic zijn vanuit het contract met Nedvang inkomsten tot 2022 vastgelegd en dus gegarandeerd.

Communicatie:

In de kostenopstelling voor duurzaam afvalbeheer is voorzien in een eenmalige post van € 150.000 voor de implementatie van duurzaam afvalbeheer en jaarlijks een budget van € 40.000 voor communicatie en uitgewerkt in een communicatieplan. Dit communicatieplan bestaat uit een algemene campagne via media, billboards, huis-aan-huis verspreide folders en brieven. En uit een campagne specifiek gericht op inwoners van wijken die op dat moment tot scheiding overgaan (zie hiervoor verder de bijgesloten businesscase)

6. Uitvoering

In 2014 wordt met de uitvoering gestart in de meest kansrijke laagbouw wijken. De ondergrondse containers die daar nu al staan, worden verplaatst en gebruikt voor de hoogbouw en geplaatst in hulzen (gaten) van restcontainers die daar zijn weggehaald. De ca. 30.000 duo rolcontainers worden in tranches van rond 10.000 stuks per jaar uitgerold. Voor de hoogbouw worden eerst alle circa 39 hulzen die er nu al zijn, voorzien van ondergrondse containers. Daarna wordt, eind 2015, gestart met de aanleg van nieuwe hulzen/gaten. Tijdens de uitrol/uitvoering vindt monitoring plaats. Op basis daarvan worden zo nodig bijstellingen gepleegd en wordt het zogenaamde leeg optimum bereikt bij de ondergrondse containers. Ofwel, het optimum bereiken tussen aantal rijbewegingen en het moment waarop containers bijna vol zijn.

2013/486654 invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

7. Bijlagen

1. Businesscase duurzaam afvalbeheer Haarlem
2. Risicotabel Duurzaam afvalbeheer
3. Second opinion rekenmodel

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

2013/486654 invoering duurzaam afvalbeheer in Haarlem

10 . RAADSBSLUIT

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het College van Burgemeester en Wethouders

Onder voorwaarde dat de financiering van de investering door Spaarnelanden kan worden zeker gesteld door een gemeentelijke garantstelling of lening vanuit de gemeente, besluit de raad:

1. Duurzaam afvalbeheer voor Haarlem door te voeren overeenkomstig de zogenaamde variant 2b. Te weten:
 - a) In een periode van drie jaar, startend 2014, duo rolcontainers uit te reiken bij ca. 30.000 laagbouw woningen ten behoeve van de gelijktijdige inzameling van papier en kunststof.
 - b) In een periode van drie jaar, startend in 2014, 84 extra ondergrondse containers te plaatsen bij de hoogbouw woningen ten behoeve van de inzameling van glas, papier en kunststof.
 - c) Herplaatsen van circa 39 overcomplete ondergrondse containers voor plastic en kunststof van laagbouw wijken met inzameling middels duo container voor plastic en kunststof naar hoogbouwwijken.
 - d) Het uitreiken van circa 3700 rolcontainers voor de inzameling van gft bij laagbouwwoningen waar dit nog niet het geval was.
2. De kosten ten bedrage van afgerond respectievelijk € 92.000,-, € 84.000,- en € 72.000,- in 2014, 2015 en 2016 incidenteel te dekken uit de extra baten voor herbruikbare stoffen uit de huidige exploitatie binnen Programma 9.5.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter