

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHEM-DAM-VOORBURG

Datum 26 mei 2015

Onderwerp Gezamenlijk afvalbeleid

Categorie A

Verseonnummer 1348994 / 1357186

Portefeuillehouder De heer Kist

Behandeld door De heer Van Rooijen

Op 8 april 2014 hebben wij uw raad geïnformeerd over het proces voor de ontwikkeling van gezamenlijk afvalinzamelingsbeleid in het Avalex-verzorgingsgebied (raadsbrief 968018/973620). In dit kader is in een startdocument opdracht gegeven voor de ontwikkeling van het gezamenlijke beleid volgens vastgestelde kaders en uitgangspunten. In vervolg hierop heeft uw raad op 15 juli 2014 een raads werkgroep ingesteld die met het college c.q. de betrokken portefeuillehouder van gedachten wisselt over het voorgenomen afvalbeleid, waarbij aandacht wordt gegeven aan het bereiken van draagvlak onder de inwoners en met de andere gemeenten.

In het najaar van 2014 zijn verschillende scenario's voor het toekomstige afvalbeleid besproken met de raads werkgroep Afvalbeleid en tijdens inwonersbijeenkomsten in Leidschendam en Voorburg. De bijeenkomsten zijn goed bezocht in aanwezigheid van leden van de raads werkgroep en onze portefeuillehouder afval en milieu. De uitkomst van de inwonersbijeenkomsten is geëvalueerd door de raads werkgroep en besproken met een klankbordgroep; hierin zitten leden van de raads werkgroep en betrokken inwoners van onze gemeente uit verschillende bevolkingsgroepen. De klankbordgroep is met een zienswijze gekomen die is betrokken bij de verdere ontwikkeling van het afvalbeleid. Hierbij zijn tevens de door de raad vastgestelde uitgangspunten betrokken (raadsbesluit 4 februari 2014; 948290).

De klankbordgroep is voorstander van positief inzamelen, of dat is via een financiële prikkel (maar dan belonen in plaats van straffen) of via Omgekeerd Inzamelen (grotere prikkel op milieu en scheiden). Voor de klankbordgroep is het belangrijk om randvoorwaarden goed te hebben: communicatie, brengstations, containers binnen korte loopafstand. De raads werkgroep heeft geconcludeerd dat bewoners graag afval willen scheiden maar dat dit moet worden gehonoreerd; ook wordt veel belang gehecht aan handhaving. Daarbij is vooral discussie over het omgaan met restafval en het inzetten van Diftar. Het serviceniveau speelt daarbij een belangrijke rol en er zal extra aandacht moeten worden besteed aan het inzamelen van afval bij hoogbouw.

Proces bewonersconsultatie

Onderstaand een kort overzicht van de genomen stappen i.r.t. de betrokkenheid van bewoners en raads werkgroep bij de ontwikkeling van het gezamenlijk afvalbeleid.

- In september 2014 heeft de werkgroep een eerste concept van Grip op Grondstoffen besproken. Dit concept is basis geweest voor de inwonersconsultatie. Daarnaast heeft de werkgroep een klankbordgroep geraadpleegd.
- In oktober 2014 heeft de werkgroep de inwonersbijeenkomsten geëvalueerd.
- In november 2014 zijn alle inwoners die hebben gereageerd op de scenario's, persoonlijk geïnformeerd over de opbrengst van de inwonersavonden en het vervolgtraject. Een algemeen bericht hierover is gepubliceerd in de gemeenteberichten (Het Krantje). De hoofdlijnen van de reacties van inwoners en raad zijn als volgt weergegeven:
 - Afval scheiden heeft draagvlak; medewerking moet worden gehonoreerd c.q. beloond en voorzieningen moeten op orde zijn.
 - De service speelt een belangrijke rol; aandacht voor fysieke mogelijkheden bewoners (ouderen, minder validen), bereikbaarheid brengstation en leging inzamelmiddelen.
 - Bijzondere aandacht voor het inzamelen van afval in hoogbouw; de (ruimtelijke) mogelijkheden van bewoners zijn beperkt.
 - Handhaving is van belang.
 - Aanvullende maatregelen door samenwerking met winkelbedrijven, verenigingen e.d.
 - Aandacht voor de communicatie en educatie t.b.v. bewustwording en gedrag.
 - Inzameling van grofvuil laten aansluiten bij het model dat wordt gekozen; helderheid over afvalbrengstation in gemeente.
 - De transitiekosten van de optionele scenario's doorrekenen.
- In de definitieve versie van Grip op Grondstoffen is aandacht besteed aan de consultatie van de inwoners en raden. De uitkomsten van de consultatie zijn zo goed mogelijk betrokken bij de afweging van de scenario's. In de uitwerking van het voorkeursscenario zullen de randvoorwaarden van de klankbordgroep (communicatie, brengstations, loopafstand containers) worden betrokken.

Introductie

Voor u ligt de besluitvormingsnota over een toekomstgerichte gezamenlijke afvalvisie en gezamenlijk afvalbeleid van de Avalex-gemeenten in het beleidsvisiedocument Grip op Grondstoffen. Grip op Grondstoffen is tot stand gekomen na een gedegen en grondige studie naar diverse mogelijkheden om afvalscheiding en afvalreductie te bevorderen. Wij lichten u kort toe hoe deze studie tot stand is gekomen.

In 2013 ontstonden zowel bij de gemeenten als bij Avalex initiatieven die geënt waren op het verbeteren van het afvalscheidingsresultaat binnen de gemeenten. Aanleiding hiervoor was o.a. de doelstelling van staatssecretaris Atsma (65% afvalscheiding) en later van de huidige staatssecretaris Mansveld (75% in 2020) en diverse moties ter zake van gemeenteraden.

Ondersteund met het advies van PwC in het rapport "*Onderzoek toekomstige Governance model Avalex*" zetten de portefeuillehouders afval en milieu de koers in op een gezamenlijke aanpak. Het advies van PwC (mei, 2013) luidt als volgt: "*voor het Avalexgebied is één visie, afvalbeleid en strategische doelstellingen nodig op het gebied van afval en grondstoffen. Een visie die fungeert als ijkpunt voor alle initiatieven die op het gebied van afval in het Avalex gebied worden ingezet en waaraan onderlinge samenhang tussen projecten en programma's kan worden getoetst*" (mei, 2013).

Bovendien stelt PwC in hetzelfde rapport dat "*de visie en strategie zich moeten richten op het Avalex-gebied als geheel en op alle onderdelen van de afvalketen: inzameling, transport, recycling en verwerking. Daarmee wordt voorkomen dat mogelijk suboptimale oplossingen ontstaan door het streven naar optimalisatie binnen elke afzonderlijke gemeenten of door alleen te focussen op de inzameling of alleen de verwerking*".

De wens om te komen tot een gezamenlijke afvalvisie heeft op 27 maart 2014 geresulteerd in het instellen van de stuurgroep afvalbeleid, bestaande uit de zes portefeuillehouders afval en milieu, en

hun opdrachtverstrekking tot een voorstel om te komen tot een gezamenlijk afvalbeleid en communicatie aanpak. Wat uiteindelijk leidt tot een harmonisering van de dienstverlening in het Avalex-verzorgingsgebied, waardoor er synergie zal ontstaan voor de organisatie waarvan de gemeenten samen eigenaar zijn.

De afgelopen periode heeft een projectgroep de opdracht voortvarend en constructief uitgewerkt. Diverse disciplines (bestuur, beleid, financiën, communicatie) binnen de zes gemeenten en Avalex werkten hierin samen. Dit heeft in februari 2015 geleid tot een gemeenschappelijk voorstel en advies aan de stuurgroep. De stuurgroep heeft dit advies, de voorkeursvariant 'Omgekeerd Inzamelen', overgenomen. In deze nota lichten wij de belangrijkste argumenten toe. En geven wij u inzage in de stappen die zijn doorlopen met het Dagelijks- en Algemeen Bestuur van Avalex voorafgaand aan dit voorstel aan u. We hechten aan gezamenlijkheid en hebben daarbij alle zorgvuldigheid in acht genomen. Nu is het moment voor u als gemeenteraad aangebroken. Waarna u als gemeenteraad kunt besluiten of u instemt met dit gezamenlijke voorstel.

Leeswijzer

Deze besluitvormingsnota beschrijft allereerst het besluitvormingsproces en de verschillende verantwoordelijkheden binnen de besluitvorming. Vervolgens leest u een toelichting op de voorkeursvariant Omgekeerd Inzamelen. Daarna wordt ingegaan op de transitie om van de nulsituatie naar de gewenste situatie te komen. De risicoanalyse dient als sluitstuk. In het voorliggende stuk zal verwezen worden naar eerder opgestelde (onderzoeks)rapportages welke als bijlage zijn bijgevoegd.

Besluitvorming

Het tot stand komen van een nieuw afvalbeleid is ook voor wat betreft de besluitvorming een complex proces. Belangrijk is dat daarbij een helder onderscheid wordt gemaakt in de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Het vaststellen van het afvalbeleid is een gemeentelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid, gegeven aan de gemeenteraad. De uitvoering van het beleid is een door het college overgedragen verantwoordelijkheid aan de Gemeenschappelijke Regeling Avalex op basis van de Mantelovereenkomst en de jaarlijkse Dienstverleningsovereenkomst.

Stuurgroep Gezamenlijk afvalbeleid

De portefeuillehouders Afval van de zes Avalex-gemeenten hebben zich verenigd in een gezamenlijke stuurgroep. Onder deze leiding is dit voorstel voor het gezamenlijk afvalbeleid tot stand gekomen.

Bestuur Avalex (DB en AB)

Het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Avalex is verantwoordelijk voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het afvalbeleid tegen maatschappelijk verantwoorde en zo laag mogelijke kosten. Het bestuur dient de financiële haalbaarheid en de verrekensystematiek met de gemeenten vast te stellen. Dit wordt vastgelegd in de begroting (en eventuele begrotingswijzigingen) van Avalex.

Uw raad kan hier, via de reguliere weg, haar zienswijze op geven.

Gemeenteraad

De raad stelt de kaders van het afvalbeleid vast. Binnen de kaders (service, kosten en milieu) worden de keuzes gemaakt hoe het afvalbeleid eruit gaat zien. In een later stadium zal aan de raad worden gevraagd om besluiten te nemen over de verdere operationalisering van het beleid. Daarbij gaat het vooral om het aanpassen van de afvalstoffenverordening.

Tijdpad

Zoals uit het bovenstaande opgemaakt kan worden zijn er een tweetal parallelle besluitvormingstrajecten. In de eerste helft van 2015 wordt aan alle raden uit het Avalex-verzorgingsgebied gevraagd om in te stemmen met de nadere uitwerking en voorbereiding van de invoering van het Omgekeerd Inzamelen. Tegelijkertijd stelt het bestuur van Avalex de methode van financiering en de verrekensystematiek vast. Dit traject dient medio 2015 afgerond te zijn.

Toelichting op voorkeursvariant Omgekeerd Inzamelen

De beleidsstudie "Grip op Grondstoffen" is het resultaat van een gedegen en grondige studie naar de diverse maatregelen die op dit moment in Nederland bekend zijn op het gebied van afvalscheiding.

De resultaten maken het mogelijk om de diverse scenario's te wegen op service, kosten en milieu,

binnen de gestelde kaders:

- tegen tenminste een gelijkwaardig serviceniveau;
- tegen maximaal gelijkblijvende kosten;
- te streven naar de landelijke doelstellingen van 75% afvalscheiding.

De drie best scorende scenario's zijn Avalex-breed:

1. Omgekeerd Inzamelen en Diftar;
2. Omgekeerd Inzamelen en Nascheiding Renecience;
3. Afval Loont en Diftar.

De afweging tussen de scenario's heeft om een aantal redenen geleid tot een voorkeur voor de variant Omgekeerd Inzamelen:

- a. Het is een duurzaam, flexibel en toekomstbestendig scenario omdat het zich leent om doorontwikkeld te worden. Het laat zich goed combineren met andere scenario's zoals Diftar of een toekomstige aanvullende nascheidingsmethodiek. Veel gemeenten voeren vaak eerst Omgekeerd Inzamelen en dan Diftar in.
- b. Omgekeerd Inzamelen benadrukt voor inwoners een positieve waarde beleving van grondstoffen door op herbruikbare afvalfracties een hogere service te bieden dan op restafval. Dit is voor gedragsverandering een belangrijk aspect.
- c. Inmiddels is Omgekeerd Inzamelen een beproefd systeem dat in steeds meer gemeenten wordt ingevoerd.
- d. De verwachte milieueffecten van Omgekeerd Inzamelen zijn groter dan voor bijvoorbeeld Afval Loont omdat deelname van een minder vrijblijvend karakter is.
- e. Gezien de uitkomsten van de bijeenkomsten met raden en inwoners (bijlage 5b) lijkt dit scenario op voldoende draagvlak te kunnen rekenen.
- f. In veel raadsbesluiten (2013 en 2014) is Omgekeerd Inzamelen al aangegeven als een belangrijke optie.
- g. De verwachting is dat de verwachte opbrengsten van de grondstoffen van dermate omvang zijn dat de (extra) kosten ruimschoots worden gedekt.

De andere scenario's hebben, op dit moment, niet de voorkeur om de volgende redenen:

- Voor het invoeren van een scenario als Diftar is een aantal randvoorwaarden van belang. Belangrijkste randvoorwaarde voor invoering is het "op orde hebben" van alle voorzieningen. Om bewoners te kunnen laten betalen voor restafval, moeten voldoende andere voorzieningen aanwezig zijn om afval te scheiden. Dit stelt dus hoge eisen aan de tijdige beschikbaarheid van voorzieningen.
- Bovenop de kosten voor het op orde maken van de voorzieningen komen ook technische en administratieve kosten voor de invoering van Diftar zelf en kosten voor handhaving en communicatie. Diftar kan leiden tot meer zwerfafval en ontwijkgedrag. Een aantal raden heeft duidelijk aangegeven op dit moment geen voorstander te zijn voor de invoering van Diftar.

- De technische ontwikkelingen op het gebied van nascheiding zoals in dit rapport onderzocht, zijn op dit moment volop in beweging. Nascheiding past in de optimalisatie van de afvalbeheerketen als aanvulling op bronscheiding en biedt voor de toekomst mogelijkheden om afvalscheiding nog beter uit te nutten. Avalex volgt deze ontwikkelingen op de voet.
- Afval Loont bleek tijdens bewoners- en raadsbijeenkomsten op wisselend enthousiasme te kunnen rekenen. Sommigen benadrukten de positieve waardebeleving van grondstoffen, anderen zien dit als een prikkel om meer afval te produceren. Afval Loont wordt voor de toekomst als een goede aanvullende beleidsmaatregel gezien, maar door het vrijblijvende karakter als minder geschikt geacht als dragende vorm van afvalbeleid.

Zonder andere vormen in de toekomst uit te sluiten is, gezien het voorgaande en gezien het draagvlak van inwoners en raden, op het gebied van gezamenlijkheid Omgekeerd Inzamelen op dit moment het hoogst haalbare voor het gehele Avalex-verzorgingsgebied. In de variant om over te gaan naar Omgekeerd Inzamelen wordt ook rekening gehouden met het bieden van een hogere service op grondstoffen voor bewoners van hoogbouw en centrumgebieden. Dit neemt niet weg dat afvalscheiding in hoogbouw en centrumgebieden door de complexiteit speciale aandacht verdient. Op landelijk niveau doet Avalex daarom mee aan een onderzoek naar het verbeteren van afvalscheiding en inzameling in de hoogbouw. De uitkomsten van dit onderzoek worden eind 2016 verwacht.

Wij weten dat er lokale aandachtspunten zijn met betrekking tot Omgekeerd Inzamelen zoals de inzamelfrequentie en het gebruik van orac's voor restafval in de laagbouw. Aanpassing van de maatregelen op dit gebied werkt kostenverhogend en kan het gewenste gedrag c.q. de milieuopbrengst tegenwerken.

Communicatie

Gedragsveranderende communicatie is onlosmakelijk verbonden met het nieuwe afvalbeleid om te komen tot 75% afvalscheiding. In het afgelopen jaar is in Avalex-verband met gemeenten gezamenlijk consensus bereikt over het communicatieplan. Dit ligt klaar om na politieke besluitvorming uitgerold te worden. De uitwerking van de activatoren, waaronder een gezamenlijk educatieprogramma over afval, zal in 2015 vorm krijgen.

Transitie

De uitgangssituatie voor de transitie naar Omgekeerd Inzamelen is per gemeente verschillend. De verwachte doorlooptijd is vijf jaar. De invoering zal in het gehele verzorgingsgebied gelijktijdig maar gefaseerd plaatsvinden waardoor alle gemeenten vanaf het begin mee profiteren. Binnen Avalex zal een projectorganisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het operationeel plan. Hierbij zal actief gestuurd worden op de meegegeven kaders en regelmatig verantwoording worden afgelegd aan het bestuur zodat, indien nodig, tijdig kan worden bijgestuurd.

De concrete uitvoering van het project wordt door de gemeenten ter hand genomen. Hiervoor worden interne projectteams gevormd. In onze gemeente wordt het huidige projectteam Orac's

ingezet.

Risicoanalyse

Invoering van het gezamenlijk afvalbeleid is een omvangrijk traject. Voor de besluitvorming is het daarom van belang om alle mogelijke risico's goed en zorgvuldig in kaart te brengen. Er is een uitgebreide risicoanalyse gemaakt door de afdeling Control van Avalex. De risicoanalyse is beoordeeld door de Auditcommissie Avalex in samenspraak met de gemeentecontrollers en is besproken door het Dagelijks Bestuur van Avalex. De belangrijkste aanbeveling uit de risicoanalyse is: *Zorg voor actieve rapportage en monitoring van de benoemde risico's zodat hierop bijgestuurd kan worden.*

De rapportage en monitoring van de risico's zal worden opgenomen in de beleidscyclus van Avalex en maakt dus expliciet deel uit van de verantwoordelijkheid van het management en het bestuur. De afvaardiging van de raden in het bestuur van Avalex dragen zorg voor de implementatie/uitwerking van het nieuwe beleid binnen de gestelde kaders en de verantwoording hierover aan de raden.

Het Dagelijks Bestuur heeft verklaard dat bestuur, directie en management van Avalex er vertrouwen in hebben dat met de implementatie van Grip op Grondstoffen een goede weg wordt ingeslagen. Het Dagelijks Bestuur is ervan overtuigd dat uitvoering van dit project een versterking van het bedrijf zal betekenen en vooral ook een versterking van de samenwerking met de deelnemende gemeenten.

Wij delen het vertrouwen van het Dagelijks Bestuur. Daarbij stellen wij vast dat de begrote resultaten van Avalex zonder Omgekeerd Inzamelen naar verwachting zodanig positief zijn dat tegenvallende resultaten van Omgekeerd Inzamelen binnen deze begrote positieve resultaten kunnen worden opgevangen. In hoofdstuk 7 van Grip op Grondstoffen en in het advies van het Dagelijks Bestuur van Avalex aan ons college van 13 mei 2015 wordt uitgebreid ingegaan op de financiële doorrekeningen en de gevolgen.

Gevraagd besluit

1. Te kiezen voor de uitwerking van Omgekeerd Inzamelen.
2. Avalex de opdracht te geven:
 - a. de projectorganisatie en uitrol op zich te nemen en dit in gezamenlijkheid met haar gemeenten uit te voeren;
 - b. het nieuwe beleid uit te voeren tegen maximaal gelijkblijvende kosten, gelijkwaardige service en te streven naar 75% hergebruik;
 - c. te zorgen voor een rapportage en monitoring over de uitvoering en de kaders, parallel aan de P&C-cyclus.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

B.J.D. Huykman
secretaris

drs. P.F. Rozenberg MPA
loco-burgemeester

Bijlage(n) bestemd voor de raad:

Registratiekenmerk:

1350600

1350603

1350602

Onderwerp:

Beleidsvisiedocument Grip op Grondstoffen dd. 4 maart 2015

Bijlagen beleidsvisiedocument Grip op Grondstoffen

Advies van DB Avalex aan b&w inzake uitvoering Grip op
Grondstoffen