



Zaak en documentnummer : Z/20/102815/DV.20-216

Raadsvoorstel

Datum collegevergadering: 7 april 2020

Datum raadsvergadering: 27 mei 2020

Portefeuillehouder : Wethouder
H. van der Goot

Volgnummer : 10

Omschrijving bijlagen: Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026, keuzeschema's inzamelen en verwerken, samenvatting rapporten en gegevens, rapport JMA, rapport Giraf, artikel ARCG gemeenten, communicatieplan.

Onderwerp

Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026

Besluit

Het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 vaststellen

Samenvatting

Met het intrekken van het Grondstoffenplan Westerwolde 2020-2025 is een nieuw aangepast grondstoffenplan opgesteld. Het voorgestelde beleid is, evenals het ingetrokken beleid, gebaseerd op de ambitie om zoveel mogelijk grondstoffen uit het huishoudelijk afval te halen en hiervoor een goede service te bieden tegen aanvaardbare kosten. In het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 zijn de ambities, doelen en maatregelen opgenomen om het nieuwe beleid vorm te geven.

Naar aanleiding van het ingetrokken Grondstoffenplan Westerwolde 2020-2025 is de argumentatie geactualiseerd met nieuwe ontwikkelingen en meer gedetailleerde cijfers. In dit advies worden de belangrijkste beleidskeuzes met de alternatieven toegelicht.

Voorgesteld wordt om in te stemmen met het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 waaronder:

1. het heffen van een vastrecht met een tarief per leging;
2. het nascheiden van PMD met het restafval;
3. het investeren van de verwerking van afval bij Afvalsturing Friesland NV;
4. een milieustraat te realiseren in Ter Apel en Vriescheloo.

Relatie met Programmabegroting/beleid

Programma Milieu en gezondheid

Afvalstoffenbeleidsplan 2016-2020 (Vlagtwedde), Grondstoffenplan 2015-2019 (Bellingwedde).

Motivering / alternatieven

Met het raadsbesluit van 15 mei 2019 is het Grondstoffenplan Westerwolde 2020 – 2025 vastgesteld. Met het raadsbesluit van 18 december 2019 is het besluit om het Grondstoffenplan vast te stellen ingetrokken, met uitzondering van de inzameling van bedrijfsafval en het aanschaffen van milieupasjes. Het besluit om in te stemmen met de aankoop van aandelen in NV Fryslân Milieu en Afvalsturing Friesland NV is niet ingetrokken om de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen in Westerwolde Noord te garanderen. Aan de wettelijke verplichting om het afvalbeleid te harmoniseren na de fusie van 2018 is voldaan.

Het nieuwe beleid is, evenals het ingetrokken beleid, gebaseerd op de ambitie om zoveel mogelijk grondstoffen uit het huishoudelijk afval te halen en hiervoor een goede service te bieden tegen aanvaardbare kosten. Het beleid is afgestemd op de eigenheid van de gemeente Westerwolde als Cittaslow gemeente, onze visie op duurzaamheid en de wens van inwoners, zoals weergegeven in een gehouden enquête. De ambitie en de gestelde doelen in het grondstoffenplan sluiten aan bij het landelijk beleid; 'Van afval naar grondstof' (VANG). De landelijke overheid zal de gemeente stimuleren om de VANG doelstellingen na te streven door middel van o.a. de verbrandingsbelasting.

In het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 zijn de ambities, doelen en maatregelen opgenomen om het nieuwe beleid vorm te geven. Naar aanleiding van het ingetrokken Grondstoffenplan Westerwolde 2020-2025 is de argumentatie geactualiseerd op grond van de volgende ontwikkelingen:

- geactualiseerd rapport van de Jonge Milieu Advies (JMA);
- gemeenten moeten vanaf 2020 kiezen voor de vergoeding voor PMD uit bronscheiding of uit nascheiding;
- meer kans op afkeur van brongescheiden PMD door de afbouw van de maximale vervuiling van 15 % naar 10% in 2025;
- nauwkeurige cijfers zijn beschikbaar voor de resultaten van het scheiden van restafval bij Omrin en Attero;
- resultaat marktverkenning voor het verwerken van afval door de gemeenten Groningen, Hogeland en Westerkwartier (het ARCG);
- berekeningen zijn beschikbaar voor de exploitatie van een milieustraat;
- juridisch onderzoek naar de contracten met SOZOG geeft aan dat vanaf 2021 het beleid kan worden ingevoerd.

In dit voorstel worden van de belangrijkste beleidskeuzes, de wijze van afvalstoffenheffing, bron- of nascheiding PMD en het aan- of inbesteden van de verwerking van restafval toegelicht. De voorstellen en alternatieve keuzes worden beargumenteerd.

Uit een juridisch onderzoek naar de contracten voor het verwerken van restafval en GFT met SOZOG blijkt dat de gemeente Westerwolde vanaf 2021 niet gebonden is aan de contracten van SOZOG. Dit betekent dat met de invoering van het beleid niet gewacht hoeft te worden tot 2022. De beleidskeuzes kunnen daarom gerealiseerd worden vanaf 2021.

Naar aanleiding van toezegging T316 wordt bron- en nascheiding van PMD opnieuw uitgewerkt, worden de financiële consequenties goed in kaart gebracht en wordt een communicatieplan bijgevoegd. Voor het inzamelen van papier wordt rekening gehouden met de motie papierinzameling van de fractie VVD welke is aangenomen bij het raadsbesluit van 15 mei 2019. In het grondstoffenplan is daarom opgenomen dat iedere inwoner de mogelijkheid heeft om een container voor oud papier te houden en dat overleg met de verenigingen plaatsvindt over het verbeteren van de inzameling. Tenslotte is een voorstel voor de milieustraat opgenomen.

Voorgestelde maatregelen en de kosten per jaar

	maatregelen	kosten	per huishouden
inzameling	nascheiden met vastrecht en een tarief per leging	€ 737.000	€ 67,-
verwerken	afval verwerken door Afvalsturing Friesland NV	€ 308.000	€ 28,-
milieustraat	in Ter Apel en Vriescheloo beide 3 dagen 6 uur geopend	€ 913.000,-	€ 83,-
	ondergrondse restafvalcontainers bij hoogbouw	€ 33.000,-	€ 3,-
	plaatsen ondergrondse glas- en textielcontainers	€ 11.000	€ 1,-

Alternatieven en de kosten per jaar

	maatregelen	kosten	per huishouden
inzameling	nascheiding met vastrecht	€ 759.000	€ 69,-
	bronscheiding van PMD en vastrecht met tarief per leging	€ 836.000	€ 76,-
	bron- en nascheiding en vastrecht met tarief per leging	€ 836.000	€ 76,-
verwerken	afval verwerken via aanbesteding nascheiding	€ 385.000	€ 35,- of hoger
	afval verwerken via aanbesteding bron- + nascheiding	€ 440.000	€ 40,- of hoger
milieustraat	milieustraat in Ter Apel (3 dagen 6 uur open)	€ 715.000	€ 65,-
	milieustraat in Ter Apel (4 dagen 6 uur open)	€ 737.000	€ 67,-
	milieustraat in Ter Apel (3 dagen 6 uur open) en samenwerking met Oldambt (4 dagen 6 uur open)	€ 759.000	€ 69,-

Motivatie van de voorstellen

Inzameling de voordelen; het beter scheiden van afval, de lagere kosten en een meer eerlijke verdeling van de afvalstoffenheffing wegen op tegen het alternatief; het gemak van vastrechtstarief waarbij men niet hoeft te letten op het scheiden van afvalstoffen en het aanbieden van de restafvalcontainer.

Nascheiden is goedkoper dan het alternatief en heeft een hoger scheidingspercentage (75 %) dan het bronscheiden (69%). Het scheidingspercentage bij nascheiden is 1 % lager dan bij de combinatie van bron- en nascheiding. Maar dit nadeel weegt niet op tegen het voordeel van de lagere kosten van € 9 per huishouden en het gemak van nascheiden. Daarbij komt dat bij bronscheiding het risico op hogere kosten en een lager scheidingsresultaat hoger is door het aanscherpen van de eisen aan het brongescheiden PMD. Het legingstarief compenseert het verlies van de scheidingsprikkel van de PMD container.

Verwerken het inbesteden heeft als voordeel dat de kosten tenminste € 7, per huishouden lager zijn dan het alternatief aanbesteden. Daarbij is het risico bij aanbesteden groot dat de kosten nog hoger zullen zijn. Het feit dat alleen bij aanbesteden de combinatie mogelijk is van bron- en nascheiding weegt niet op tegen het risico van hogere kosten. De marktverkenning van de ARCG gemeenten concludeert eveneens dat inbesteden bij Omrin het best is. De gemeente Westerwolde heeft als aandeelhouder van de NV Afvalsturing Friesland medezeggenschap over het beleid van het bedrijf, de besteding van de winst en de hoogte van de tarieven.

Milieustraat Met het realiseren van een milieustraat in Ter Apel en het aanpassen van de milieustraat in Vriescheloo is het serviceniveau voor de inwoners optimaal. De kosten bij het gebruik van de milieustraat in Oldambt zijn € 14,- per huishouden lager, maar dat weegt niet op tegen een kortere afstand tot de milieustraat in Vriescheloo.

Een risico voor de milieustraat in Vriescheloo is dat de noodzakelijke uitbreiding van de milieustraat ten koste gaat van de ruimte voor de gemeentelijke werkplaats. Het alternatief om alleen een milieustraat in Ter Apel te realiseren is vanwege de afstand tot Westerwolde Noord niet wenselijk. Het verschil in de kosten tussen alleen een milieustraat in Ter Apel en de kosten van een milieustraat in Ter Apel in combinatie met Oldambt is gering omdat de milieustraat in Oldambt efficiënt gebruikt wordt en de kosten worden verdeeld over meer inwoners.

NB. de kostenberekening is gebaseerd op een openingstijd van 6 uur per dag, 3 dagen per week bij beide locaties. Op een later moment kan worden besloten wat de openingstijden uiteindelijk moeten zijn. De milieustraat in Oldambt is 4 dagen geopend.

Argumentatie

voorstel: Afvalstoffenheffing met vastrecht en tarief per leging,	alternatief: Afvalstoffenheffing met vastrecht
<ul style="list-style-type: none"> - principe vervuiler betaalt; die meer afval heeft betaalt meer; - stimuleert het scheiden van afval (GFT, glas, textiel, papier, grof vuil); - door minder restafval lagere kosten; - JMA beveelt een tarief per leging aan omdat het helpt om de VANG doelstelling te halen. 	<ul style="list-style-type: none"> - ieder huishouden heeft dezelfde kosten voor afval; - het aantal aanbiedingen van de restafvalcontainer heeft geen invloed op de hoogte van de afvalstoffenheffing.
<p>Kosten: beter dan alternatief; kosten zijn lager</p> <p>Service: slechter dan alternatief, het is voordeliger om de container alleen aan te bieden als deze vol is</p> <p>Duurzaam: beter dan alternatief; de routes kunnen efficiënter worden gereden; door prikkel beter scheidingsgedrag en minder restafval.</p>	<p>Kosten: slechter dan voorstel; de kosten zijn hoger</p> <p>Service: beter dan voorstel; de container kan altijd worden aangeboden voor hetzelfde vastrecht bedrag.</p> <p>Duurzaam: slechter dan voorstel; hoger aanbod containers; minder efficiënte routes; meer restafval door afwezigheid prikkel om te scheiden.</p>
<p>Uit de resultaten van Westerwolde Noord en uit die van andere gemeenten in Nederland blijkt dat het effect van een legingstarief in combinatie met een lager vastrechtstarief, inwoners aanzet tot een betere afvalscheiding. Dit wordt in het rapport van JMA aangetoond. Dit komt ook overeen met de resultaten van andere gemeenten in Nederland. Een belangrijk voordeel voor een tarief per leging is bovendien dat inwoners met weinig afval beloond worden met een lagere heffing.</p>	

voorstel: Nascheiden van restafval	alternatief: bronscheiding of bron- en nascheiding
<ul style="list-style-type: none"> - er worden naast PMD ook andere grondstoffen uit het restafval gehaald; - kostenbesparing door minder verbrandingsbelasting op restafval; - geen afkeur PMD; - minder afvalcontainers bij huis; - in combinatie met legingstarief is VANG doelstelling goed haalbaar; - lage kosten, hoog scheidingspercentage en goede service; - nascheiding heeft lagere kosten en hetzelfde milieurendement als een combinatie van bron- en nascheiding. 	<p>bronscheiding:</p> <ul style="list-style-type: none"> - men is zich meer bewust om afval te scheiden; - afkeur is een groot risico; - zonder afkeur goed scheidingspercentage. <p>combinatie bron- en nascheiding</p> <ul style="list-style-type: none"> - men is zich meer bewust om afval te scheiden; - afkeur is een groot risico; - zonder afkeur goed scheidingspercentage; - de vergoeding van PMD wordt alleen voor het brongescheiden PMD betaald, of alleen voor het nagescheiden PMD.
<p>Kosten: beter dan alternatief; kosten zijn lager</p> <p>Service: beter dan alternatief; men hoeft zich niet meer af te vragen wat nou PMD is; er is een container minder nodig bij de woning.</p> <p>Duurzaam; beter dan alternatief; machines scheiden beter dan mensen; er gaat geen PMD verloren door afkeur.</p>	<p>Kosten: slechter dan voorstel; kosten zijn hoger</p> <p>Service: slechter dan voorstel; scheiden van PMD is moeilijk en met handhaving moeten sommige hiertoe worden gedwongen</p> <p>Duurzaam: slechter dan voorstel; er wordt ca. 25 % afgekeurd waardoor ook PMD verloren gaat.</p>
<p>Bij nascheiding wordt PMD uit het restafval gescheiden maar ook andere grondstoffen zoals GFT en luiers. Bronscheiding blijft dan wel bestaan voor o.a. GFT, papier, textiel en glas. Nascheiding van PMD kan bij publiekrechtelijke organisaties als OMRIN, of via een aanbesteding. De criteria voor vervuiling van PMD worden jaarlijks aangescherpt van nu 15% naar 10% in 2025. De kans op afkeur bij bronscheiding en bron-plus nascheiding wordt daarmee groter.</p> <p>Vanaf 2020 moeten gemeenten kiezen voor een vergoeding van PMD uit bron- of nascheiding. Beide mogelijkheden worden door zowel Omrin als private ondernemingen aangeboden. Een combinatie ervan kan alleen via een aanbesteding worden aangeboden. Het rapport van JMA geeft aan dat een legingstarief met nascheiding kostenverlagend werkt t.o.v. bronscheiding en de combinatie ervan met nascheiding. Het milieurendement is daarbij groter dan bronscheiding en gelijk aan de combinatie ervan met nascheiding.</p>	

voorstel: inbesteden	alternatief: aanbesteden
<ul style="list-style-type: none"> - geen terugkerende kosten voor een aanbesteding; - gemeenten hebben invloed op bedrijfsvoering; - eventuele winsten worden uitgekeerd aan de gemeente; - Omrin is uitgeroepen tot het meest duurzame bedrijf in 2019; - kosten bij Omrin zijn € 68- per ton en lager dan verwacht mag worden bij een aanbesteding. - uit de marktconsultatie van o.a. de gemeente Groningen blijkt dat inbesteden de beste optie is. 	<ul style="list-style-type: none"> - keuze voor combinatie van bron- en nascheiding is mogelijk; - Attero is de enige verwerker in Noord Nederland wat afval kan nascheiden; - JMA bevestigt dit onder voorbehoud dat de installatie van Attero de komende jaren in bedrijf zal blijven, aangezien de gemeente Groningen in gesprek is met Omrin; - kosten zijn een groot risico en zeer waarschijnlijk hoger dan bij Omrin.
<p>Kosten: beter dan alternatief; kosten zijn lager.</p> <p>Service: beter dan alternatief; Omrin wordt bestuurd door gemeenten en denkt mee met de gemeente zonder commerciële belangen.</p> <p>Duurzaam: beter dan alternatief; Omrin is uitgeroepen tot het meest duurzame bedrijf in 2019</p>	<p>Kosten: slechter dan voorstel; de kosten zijn een groot risico en afhankelijk van de markt.</p> <p>Service: slechter dan voorstel; bij elke probleem dat opgelost moet worden spelen altijd ook de commerciële belangen mee.</p> <p>Duurzaam: slechter dan voorstel; alleen aandacht ervoor als het financieel interessant is.</p>
<p>Bij een aanbesteding is de kostprijs onzeker en hangt sterk af van de markt en de partijen die inschrijven. Omrin biedt een kostprijs gebaseerd op de werkelijke kosten. De kosten kunnen stabiel laag blijven door een steeds efficiëntere werkwijze en innovatie. Door steeds betere scheidingsresultaten en meer mogelijkheden voor hergebruik van de grondstoffen is Omrin uitgeroepen tot het meest duurzame bedrijf in Nederland in 2019. Winsten die een particulier bedrijf maakt worden uitgekeerd aan, vaak buitenlandse, investeerders. De winst van Omrin komt ten goede aan de gemeenten.</p> <p>Omrin kan niet de combinatie van bron- en nascheiding bieden. De meerwaarde van een, theoretisch, betere scheiding gaat snel verloren met de kans op afkeur bij de brongescheiden PMD. De gemeenten Groningen, Hogeland en Westerkwartier (ARCG) hebben na een marktverkenning de conclusie getrokken dat ze het best een relatie met Omrin aan kunnen gaan. Ook enkele gemeenten zoals Barendrecht en Ridderkerk hebben onlangs na een marktconsultatie dezelfde conclusie getrokken. JMA geeft in het rapport aan dat bij de keuze voor aanbesteden een voorbehoud moet worden gemaakt of Attero in het Noorden blijft als het restafval van Groningen naar Omrin gaat.</p>	

voorstel: Milieustraat Ter Apel en Vriescheloo	alternatief: Milieustraat in Ter Apel of in Ter Apel en Oldambt
<p>Milieustraat in Ter Apel en Vriescheloo</p> <ul style="list-style-type: none"> - de meeste ideale situatie voor de inwoners - de kosten zijn € 14,- per huishouden hoger dan bij een samenwerking met Oldambt. - de huidige beschikbare ruimte is te klein en uitbreiding gaat ten koste van de werkplaats. 	<ul style="list-style-type: none"> - de transportafstand voor de inwoners in Westerwolde Noord is groot. - de kosten zijn weinig meer dan alleen een milieustraat in Ter Apel en lager dan bij een milieustraat in Vriescheloo. - de afstand voor de inwoners bij een samenwerking met Oldambt is groter dan bij een milieustraat in Vriescheloo.
<p>Kosten: slechter dan alternatief; de kosten zijn hoger.</p> <p>Service: beter dan alternatief; de inwoners van Noord rijden minder ver.</p> <p>Duurzaam: neutraal; de afvoer van afval is minder efficiënt, maar inwoners hoeven minder verder te rijden.</p>	<p style="text-align: center;">Ter Apel</p> <p>Kosten: beter dan voorstel; de kosten zijn lager.</p> <p>Service: slechter dan voorstel; grote afstand.</p> <p>Duurzaam: neutraal; zie voorstel.</p> <p style="text-align: center;">Ter Apel en Vriescheloo</p> <p>Kosten: beter dan voorstel; de kosten zijn lager.</p> <p>Service: slechter dan voorstel; de inwoners van Noord zullen verder moeten rijden.</p> <p>Duurzaam: neutraal; de afvoer van afval is efficiënter, maar de inwoners van Noord moeten verder rijden.</p>

Met het berekenen van de kosten is uitgegaan van de beschikbare cijfers van een vergelijkbaar situatie in Heerenveen. Het meest ideaal voor de inwoners is de korte afstand tot een milieustraat in Ter Apel of Vriescheloo. Door de noodzakelijke aanpassing en uitbreiding van Vriescheloo en de dubbele lasten van twee milieustraten zijn de kosten hoger dan het alternatief Oldambt. De uitbreiding is zal ten koste gaan van de gemeentelijke werkplaats.

De meest voordelige oplossing is het gebruik maken van de bestaande milieustraten in Stadskanaal en Oldambt. Een samenwerking met de gemeente Stadskanaal is niet op korte termijn mogelijk, met Oldambt wel. Een enkele milieustraat in Ter Apel betekent dat de afstand een probleem kan zijn voor de inwoners uit het noorden van de gemeente. Een centrale plaats van de milieustraat in Vlagtwedde is moeilijk te vinden vanwege de milieunormen en het bestemmingsplan.

Communicatie

De communicatie richting de inwoners is cruciaal. Niet alleen willen we de inwoners informeren over wat er voor hen gaat veranderen en wat wij daarbij van hen verwachten, ook willen wij een gedragsverandering bewerkstelligen. Want: door beter te scheiden levert de inwoner niet alleen een bijdrage aan het milieu, maar worden de afvalkosten ook lager. Dat betekent dat de communicatie niet ophoudt zodra het nieuwe afvalbeleid van kracht is, de komende jaren zullen we regelmatig blijven communiceren over het nut en de noodzaak van afvalscheiding.

Naast inwoners zijn ook bedrijven en verenigingen een belangrijke doelgroep in de communicatie. In een nog te formuleren communicatiestrategie geven wij weer hoe wij met onze doelgroepen zullen communiceren, op welke momenten en wat onze boodschap zal zijn. Onze doelgroepen kunnen in elk geval in het najaar een persoonlijke brief met afvalkalender verwachten.

Uiteraard wordt het plan aangepast aan wijzigingen in planning en omstandigheden.

Financiën

Benodigde investeringen voor de aanschaf van afvalcontainers, ondergrondse afvalcontainers en de milieustraat worden gedaan door NV Fryslân Miljeu. De jaarlijkse kosten zijn opgenomen in de kostenberekening van de voorgestelde maatregelen en de alternatieven. De kosten die in dit voorstel worden genoemd, geven alleen de kosten weer die aan een bepaalde maatregel toegeschreven kunnen worden. De maatregelen welke het meest kostenefficiënt zijn, met een optimaal milieurendement zullen op termijn de totale kosten voor inzameling en verwerking van afval doen dalen, uitgaand van de situatie en het prijsniveau in 2019. Wat uiteindelijk de totale kosten voor de inwoner in 2021 zullen zijn is afhankelijk van diverse onvoorspelbare factoren en kan daarom niet berekend worden.

Aanpak / uitvoering

Om de doelstellingen, die in het grondstoffenplan worden genoemd, te kunnen halen zullen de maatregelen moeten worden genomen die in het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 worden genoemd. Deze helpen en stimuleren de inwoners om de hoeveelheid restafval te verminderen en meer grondstoffen te kunnen hergebruiken. Alleen zo kunnen de doelen worden gerealiseerd en de kosten beperkt worden gehouden.

Voorgesteld wordt om het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 vast te stellen.

Wedde, 7 april 2020

Het college van burgemeester en wethouders van Westerwolde,

H. Scheper,
gemeentesecretaris

J.W. Velema,
burgemeester

No. 10.

De raad van de gemeente Westerwolde;

op voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 7 april 2020, no. Z/20/102815/DV.20-216, afdeling Ruimte;

betreffende het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026;;

b e s l u i t :

1. het Grondstoffenplan Westerwolde 2021-2026 vast te stellen

Aldus besloten in de openbare vergadering van 27 mei 2020.

De raad voornoemd,

raadsgriffier

voorzitter