

Afval- en grondstoffenplan gemeente Bronckhorst 2021-2025

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u de kaders aan voor het nieuwe afval- en grondstoffenbeleid van de gemeente Bronckhorst voor de periode 2021-2025. De kaders voor het nieuwe grondstoffenbeleid bestaan uit:

- Vaststaande gegevens, dit zijn onder meer:
 - o Ontwikkelingen die op ons afkomen en waar wij als gemeente ons op moeten voorbereiden.
 - o Wettelijke verplichtingen waaraan wij ons als gemeente moeten conformeren.
 - o Systeemkeuzes die al in een eerdere fase gemaakt en getoetst zijn, zoals de keuze voor bronscheiding en Diftar.
- Keuzescenarios gebaseerd op het afwegingskader milieu-service-kosten.

Het totale onderzoek naar het grondstoffenplan 2021-2025, treft u bijgaand aan. In het onderzoeksrapport is weergegeven op welke wijze alle te maken afwegingen onderzocht zijn. De beleidskaders genoemd in deze notitie zijn hieruit gedestilleerd.

De afval- en grondstoffenmarkt blijft in beweging. Met de nieuwe beleidskaders kunnen wij, na besluitvorming, een uitvoeringsprogramma opstellen voor de jaren 2021-2022 met een doorkijk naar de jaren 2023-2025. We kiezen hierbij voor de termijn van 2 jaar, om mee te kunnen blijven bewegen met deze sterk veranderende markt. Desalniettemin verwachten wij dat de kosten, ook de komende jaren, verder oplopen.

2. Samenvatting

De afval- en grondstoffenmarkt is sterk in beweging. Dit en het ontstane tekort op de afvalstoffenheffing maakt dat de mogelijkheden voor de toekomst kritisch onderzocht zijn. Het uitgebreide onderzoeksrapport treft u bijgaand aan.

De huidige situatie en de reeds vaststaande kaders kleuren voor een groot deel de nieuwe toekomst van het grondstoffenbeleid in. Toch zijn er ook nog diverse scenario's mogelijk voor het toekomstige grondstoffenbeleid. Deze kaderstellende scenario's worden in dit rapport nader beschreven en onderbouwd. Na besluitvorming op de kaders voor de toekomst wordt voor de uitwerking van het gekozen scenario een uitvoeringsprogramma opgesteld.

2.1 Huidige situatie in Bronckhorst

Bronckhorst is koploper

De Gemeente Bronckhorst is op dit moment koploper als het gaat om het scheiden van huishoudelijke grondstoffen, in de overgang van afval naar grondstoffen (VANG). De huidige doelstellingen van het landelijke VANG-beleid zijn behaald (<100 kg restafval per inwoner en meer dan 75% afvalscheiding). Inwoners scheiden hun grondstoffen uitstekend. Ook is de totale hoeveelheid afval per inwoner laag in Bronckhorst ten opzichte van vergelijkbare Nederlandse gemeenten. De verwachting is dat in de gemeente Bronckhorst aan het einde van het grondstoffenplan 2017-2020 50 kg restafval per inwoner vrijkomt en 87% van alle huishoudelijke afval- en grondstoffen gescheiden wordt.

Kosten nemen toe en opbrengsten nemen af

De gemiddelde kosten per huishouden lopen op. Dit wordt veroorzaakt door ontwikkelingen op de grondstoffenmarkt. Daarnaast zijn er via de afvalstoffenheffing minder opbrengsten binnengekomen dan verwacht door een verkeerde inschatting van het aanbodgedrag van inwoners. Het verschil tussen kosten en opbrengsten is hierdoor verder toegenomen.

Op een groot deel van de kosten heeft de gemeente niet of nauwelijks invloed. Op het aanpassen van het ambitieniveau, de daarbij behorende dienstverlening en het heffingenbeleid heeft de gemeente wél invloed. De vraag die nu dan ook voorligt is:

'Wat wordt de volgende stap voor de gemeente Bronckhorst in het huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid?'

2.2 Vastliggende kaders

Mondiaal en landelijk grondstoffenbeleid

Het gehele mondiale en nationale afvalbeleid is gericht op grondstoffen en de grondstoffschaarste. Met het huidige gebruik van grondstoffen, weten we dat er voor de toekomst onvoldoende grondstoffen

op de aarde beschikbaar zijn. Dit betekent naast het voorkomen van grondstoffengebruik, de komende jaren het verder terugdringen van grondstoffen uit het restafval ook belangrijk blijft.

De basis is een zuivere grondstof. Een grondstof is pas hoogwaardig in te zetten als deze kwalitatief hoogwaardig is (zonder vervuiling). De focus op het verminderen van restafval wordt de komende jaren dan ook verlegd naar een focus op de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. Als grondstoffen een hoge kwaliteit hebben, kunnen (lokale) ketens beter gesloten worden.

Bronscheiding en Diftar

De basis van het huidige grondstoffenbeleid van de gemeente Bronckhorst is gericht op bronscheiding van grondstoffen met inzet van Diftar. Deze kaders zijn in de afgelopen onderzoeksperiode herbevestigd. Bronscheiding wordt ook in de herziening van het landelijk afvalbeheerplan (LAP3) als voorkeursbeleid omarmd. In de toekomst wordt een vermenging van afvalstoffen verdergaand ontmoedigd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit betekent dat bronscheiden de norm is voor alle huishoudens en afwijkingen van de bronscheiding moeten voldoen aan de in het LAP3 beschreven wettelijke (uitsluitings)gronden.

Uit diverse onderzoeken (zie bijlage 2 van het onderzoeksrapport) blijkt dat het afvalprofiel en de afvalstoffenheffing lager is in gemeenten die Diftar inzetten. Daarnaast gaven inwoners in 2019 via het inwonerpanel 'Bronckhorst Spreekt' al aan dat zij hoge waarde hechten aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Wij zien dan ook geen reden om de inzet van Diftar te heroverwegen.

2.3 Keuze scenario's

Naast de hierboven beschreven vaste kaders zijn er nog diverse kaderstellende scenario's mogelijk voor het toekomstige afval- en grondstoffenbeleid van de gemeente Bronckhorst. Hieruit zijn in beleidsafstemming met College en Raad drie nader uit te werken scenario's gedetecteerd. Deze zijn als volgt vastgelegd:

1. Het verhogen van de milieumambitie met een daarbij behorend inzamel-servicepakket en flankerend beleid.
2. Vasthouden aan de huidige milieumambitie met:
 - a. een maximaal inzamel-servicepakket en maximaal flankerend beleid.
 - b. een minimaal inzamel-servicepakket en minimaal flankerend beleid.
3. Wettelijk minimum; doorrekenen van een minimale variant. Doen wat moet, tegen minimale kosten.

De vier scenario's zijn gebaseerd op het afwegingskader milieu-service-kosten. Hierna is onderzocht welke heffingsystematiek passend is voor de toekomst. In de hoofdstukken 4-6 worden de scenario's nader uitgewerkt en toegelicht, zodat hierop een afgewogen besluit genomen kan worden.

Na besluitvorming over welk scenario het beste past bij het toekomstige afval- en grondstoffenbeleid van de gemeente Bronckhorst voor de periode 2021-2025, worden de kaders uit dit scenario verwerkt in een separaat uitvoeringsprogramma.

3. Context

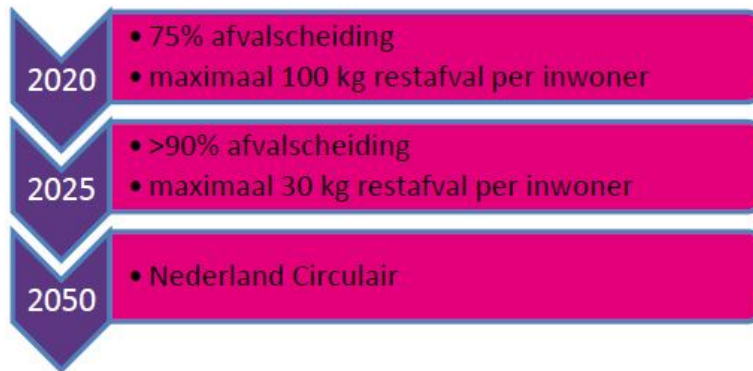
3.1 Wettelijk kader

De ontwikkelingen op afval- en grondstoffengebied gaan snel. Deze wereld bevindt zich in een transitie naar een circulaire economie. Door importbeperkingen op grondstoffen vanuit landen zoals China en uit Afrika en Azië, de druk op de transitie naar een circulaire economie én het ontmoedigen van restafval (o.a. door invoering verbrandingsbelasting) ontstaat er een nieuwe, Europese grondstoffenmarkt. Nederland heeft de ambitie om zich in deze nieuwe Europese markt als 'grondstoffenrotonde' te positioneren. Afval dat Nederland binnenkomt en verlaat Nederland als grondstof.

Het landelijk beleid op huishoudelijke afval- en grondstoffen is vormgegeven in het VANG-programma. Inmiddels is het VANG-beleid onderdeel geworden van het rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050'.

VANG-programma

De huidige rijksbrede doelen op afval- en grondstoffengebied zien er als volgt uit:



Nederland Circulair in 2050

Rijksbreed zijn er vier prioriteiten gesteld richting Nederland Circulair in 2050:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie.
2. Duurzaam economisch groeipotentieel.
3. Sterke en gezonde steden en regio's.
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van landelijk gebied.

Ontwikkelingen die combinaties leggen tussen de genoemde vier prioriteiten hebben de voorkeur boven ontwikkelingen die louter aan één van de prioriteiten toe te wijzen zijn.

LAP 3; Landelijk afvalbeheerplan

Hoe we in Nederland met ons afval omgaan is vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). LAP3. Het derde Landelijk Afvalbeheerplan heeft een looptijd van 2017 tot en met 2029.

Overheden zijn wettelijk verplicht om bij al hun besluiten die het afvalbeheer raken, rekening te houden met het LAP. In LAP3 is de verwachting vastgelegd dat de hoeveelheid restafval zal afnemen tot gemiddeld 30 kg per inwoner in 2025. De Rijksoverheid heeft in het programma 'Nederland Circulair in 2050' uitgesproken dat in 2050 grondstoffen efficiënt worden ingezet en hergebruikt, zonder schadelijke emissies naar het milieu. LAP3 vervult een functie als instrument bij de transitie naar een circulaire economie. Het LAP bestaat uit een algemeen beleidskader en uit sectorplannen waarin het beleid is uitgewerkt voor verschillende afvalstromen.

Een belangrijke ontwikkeling in de afvalbeheerplannen die tot nu toe zijn verschenen is dat de verwerking van afvalstromen hoogwaardiger is geworden. Met LAP1 en LAP2 heeft Nederland bereikt dat er minder afval wordt gestort en materialen beter worden hergebruikt. Inmiddels wordt meer dan 80% van het afval nuttig toegepast. We kunnen nu alleen nog winst behalen door een ketengericht afvalbeleid. Het doel van ketengericht afvalbeleid is om te zorgen dat ketens gesloten worden en de milieudruk van een productketen - van grondstofwinning tot afvalverwerking - zo laag mogelijk wordt.

Op dit moment ligt een wijziging voor van LAP3. Het beleid voor gescheiden inzameling van afval en grondstoffen heeft een belangrijke plek in het gewijzigde LAP. De wijzigingen zijn een gevolg van de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de aankomende Omgevingswet en ontwikkelingen in de transitie naar een circulaire economie.

In het nieuwe LAP wordt meer ruimte geboden voor het circulair maken van afval- en grondstofstromen zoals de stroom luiers- en incontinentiemateriaal. Maar ook de vraag: wanneer is iets afval of een secundaire grondstof, wordt beantwoord. Ook is bronscheiden opgenomen als voorkeursroute in LAP3. De wettelijke gronden op basis waarvan een gemeente af kan wijken van het verplicht gescheiden inzamelen van metaal, glas, kunststof en bioafval van huishoudens (gft) zijn nader uitgewerkt in LAP3. Dit betekent dat bronscheiden de norm is voor alle huishoudens en iedere afwijking aan de wettelijke gronden moet voldoen.

3.2 Huidige kaders en resultaten

Beleidskaders 2017-2020

De gemeente Bronckhorst hanteert de huidige beleidskaders:

- De gemeente heeft gekozen voor de systematiek van bronscheiding mét Diftar.
- De gemeente heeft gekozen voor een hoog serviceniveau naar haar inwoners. Deze dienstverlening wordt (grotendeels) uitgevoerd door het gemeentelijke bedrijf Circulus-Berkel, alwaar de gemeente aandeelhouder van is.
- De gemeente streeft naar een kostendekkende afvalstoffenheffing met een hoge Diftar-prikkel, welke is gebaseerd op de verhouding 50% vastrecht en 50% variabel recht.

Daarnaast kent de gemeente de volgende extra regelingen:

- Kwijtscheldingsverordening van gemeentelijke belastingen gericht op de minima. Bij toekenning wordt dan het vastrecht kwijtgescholden en en variabel recht tot een maximum van €92,- per jaar.
- Beleidsregels ten aanzien van de toekenning van een zorgcontainer. Inwoners die zelf niet in staat zijn het restafval weg te brengen en/of extra medisch afval hebben kunnen een zorgcontainer aanvragen.
- Gescheiden inzameling van luier- en incontinentiemateriaal. Inwoners die tijdelijk extra afval hebben wegens luierdragende kinderen en/of die extra afval hebben wegens het gebruik van incontinentiemateriaal kunnen gebruik maken van de verzamelssystemen voor luier- en incontinentiemateriaal.

Doelstellingen grondstoffenplan 2017-2020

**Het doel van het grondstoffenplan 2017-2020:
In 2030 is een Bronckhorst een afvalvrije gemeente.**

Voor 2020 levert dit de volgende tussendoelen op:
» vermindering van de hoeveelheid restafval tot 55 kg kilogram per inwoner per jaar
» tenminste 75% afvalscheiding aan de bron
» 30 kg gescheiden ingezameld PMD per inwoner per jaar

NB: Onder een afvalvrije gemeente in 2030 wordt verstaan: een gemeente waarbij slechts 10 kilogram restafval per inwoner per jaar overblijft.

Resultaten grondstoffenplan 2017-2020

Alle VANG-doelstellingen voor 2020 zijn behaald, te weten:

- Minder dan 100 kg restafval per inwoner; gerealiseerd met 68,8 kg in Bronckhorst in 2019.
- Afvalscheidingspercentage van meer dan 75%; gerealiseerd met 82% in Bronckhorst in 2019.

Ten aanzien van de extra doelen uit het grondstoffenplan 2017-2020 kunnen we stellen dat:

- Ook het beleidsdoel van minimaal 30 kg PMD gescheiden inzamelen per inwoner per jaar, is behaald.
- Een vermindering van de hoeveelheid restafval naar 55 kg per inwoner in 2020 door de invoering van Het Nieuwe Inzamelen op basis van de prognoses van Q1 2020 ook behaald is.

Regionale samenwerking

Samenwerking is één van de sleutels naar de toekomst. Voor het circulair maken van grondstoffen moeten er gezamenlijke (Europese) ketens opgezet worden.

Gemeente Bronckhorst werkt op het gebied van afval- en grondstoffen samen met negen andere gemeenten in Circulus-Berkel-verband. Circulus-Berkel verzorgt het afvalbeheer en taken in de openbare ruimte voor de gemeenten Apeldoorn, Bronckhorst, Brummen, Deventer, Doesburg, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen.

Circulus-Berkel behartigt de belangen van de gemeente Bronckhorst in onder andere de vermarkting van PMD. De afspraken over PMD zijn vastgelegd tussen de VNG en het verpakkende bedrijfsleven in de raamovereenkomst verpakkingen 2013-2022. Afvalfonds en VNG hebben gezamenlijk een nieuw regiemodel uitgewerkt dat voor gemeenten beschikbaar is vanaf 2020. Dit nieuwe model en de uitvoering hiervan door de opgerichte Regieorganisatie (RKN¹) biedt ook een doorkijk naar de periode ná het jaar 2022.

In de nieuwe structuur ontvangen gemeenten een inzamelvergoeding van €261,- per ton² goedgekeurd PMD aangeleverd op een overslaglocatie. De vergoeding is daarbij niet langer afhankelijk van het sorteerrendement bij een kunststof sorteerinstallatie. Hiermee worden de risico's van gemeenten in de sortering, verwerkingen en vermarkting van de ingezamelde verpakkingen teruggebracht.

Naast deze samenwerking werkt de gemeente via Circulus-Berkel ook samen in 'Cirkelwaarde'. Cirkelwaarde is een grondstoffen alliantie tussen Circulus-Berkel, AVU en ROVA, die samen per jaar ongeveer 1,25 miljoen ton huishoudelijk afval ophalen. Cirkelwaarde bestaat uit een Handelshuis en Expertise-centrum. Cirkelwaarde heeft als doel om actief deel te nemen in de transitie naar een circulaire economie,

1) RKN is de recent opgerichte uitvoeringsorganisatie van HVC en Midwaste. Combinatie Oost is een samenwerkingsverband van ROVA, Circulus-Berkel, Area Reiniging, AVU en GAD voor de post-collection (overslag, transport, sortering en vermarkting van PMD). Dit verband heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met RKN. RKN is verantwoordelijk voor de post-collection van PMD namens HVC, Midwaste én leden Combinatie Oost.

2) Over de hoogte van deze vergoeding wordt op dit moment onderhandeld, de verwachting is dat deze afneemt.

en daarbinnen oplossingen te vinden voor alle afvalstromen. Cirkelwaarde richt zich vooralsnog op de stromen: textiel, plastic, papier, biogeen, elektronica en luiers. Ook is er samenwerking lokaal in de regio Achterhoek. Contacten met noaber-gemeenten zijn goed en leiden tot een uitwisseling van kennis en ervaringen.

3.3 Financieel technisch onderzoek

Recent is een financieel technisch-feitenonderzoek uitgevoerd naar de kosten van huishoudelijke afval- en grondstoffen. Uit dit onderzoek zijn de volgende conclusies af te leiden:

- De Rebelgroep concludeert dat de kosten voor de afvalinzameling in de gemeente Bronckhorst op het gemiddelde liggen van vergelijkbare gemeenten.
- De Rebelgroep constateert dat het door Circulus Berkel gehanteerde kostenallocatiemodel voor het toereken van de kosten van de dienstverlening aan de gemeente transparant, marktconform en reëel zijn.
- De Rebelgroep geeft aan dat de huidige systematiek van de afvalstoffenheffing een te hoog financieel risicoprofiel met zich meebrengt.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn meegenomen bij het uitwerken van scenario's voor de afvalinzameling en afvalstoffenheffing vanaf 1 januari 2021.

Naast dit financiële onderzoek, zijn er ook suggesties meegenomen uit het scenario-onderzoek. In dit onderzoek is door geïnterviewde experts van omliggende gemeenten, Circulus-Berkel en GBTweente, het volgende meegegeven:

- Zorg dat de nieuwe afvalstoffenheffing minder (inschattings) risico's met zich meebrengt.
- Zorg dat de nieuwe afvalstoffenheffing kostendekkend is of dat deze op termijn kostendekkend wordt.
- Verlies niet het draagvlak van inwoners door variabele tarieven te blijven verhogen.

4. Onderzoekskader

4.1 Afwegingskader milieu-service-kosten

Om tot nieuwe beleidskaders te komen, is gebruik gemaakt van het afwegingskader milieu-service-kosten. De gemaakte afwegingen hebben impact op de inwoners en op het huidige beleid. Ook dit is meegenomen in de afweging. Tot slot wordt ook het heffingenbeleid opnieuw afgewogen.



Beslisboom

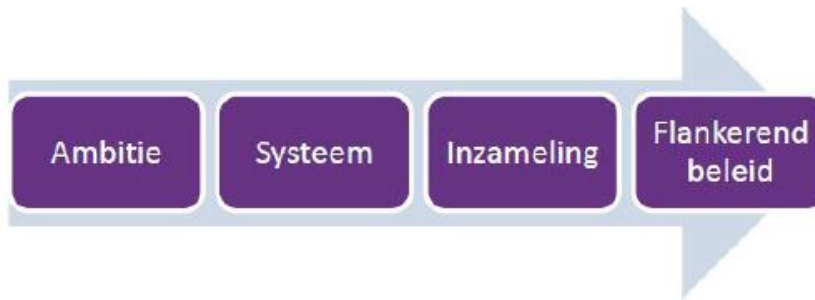
Met behulp van de afvaldriehoek en de uitkomsten van de deskresearch en de benchmarks is een beslisboom (zie bijlage 1) opgesteld. Door deze beslisboom te volgen, is het mogelijk om te kiezen voor nader uit te werken scenario's voor het nieuwe grondstoffenbeleid.

De beslisboom is opgebouwd uit de volgende keuze-mogelijkheden:

1. Strategische ambities: Welke milieuambitie heeft de gemeente Bronckhorst?
2. Systeemkeuzes: Welke systeemkeuzes zijn er?
3. Inzameloptyes: Welke inzamelerservice bieden wij de inwoners?
4. Optioneel is er nog de keuze voor het meer of minder inzetten van flankerende beleid.

Iedere route door de beslisboom heen is een mogelijk uit te werken scenario, er zijn dan ook andere/meerdere scenario's denkbaar.

Op hoofdlijnen ziet het te volgen proces er als volgt uit:



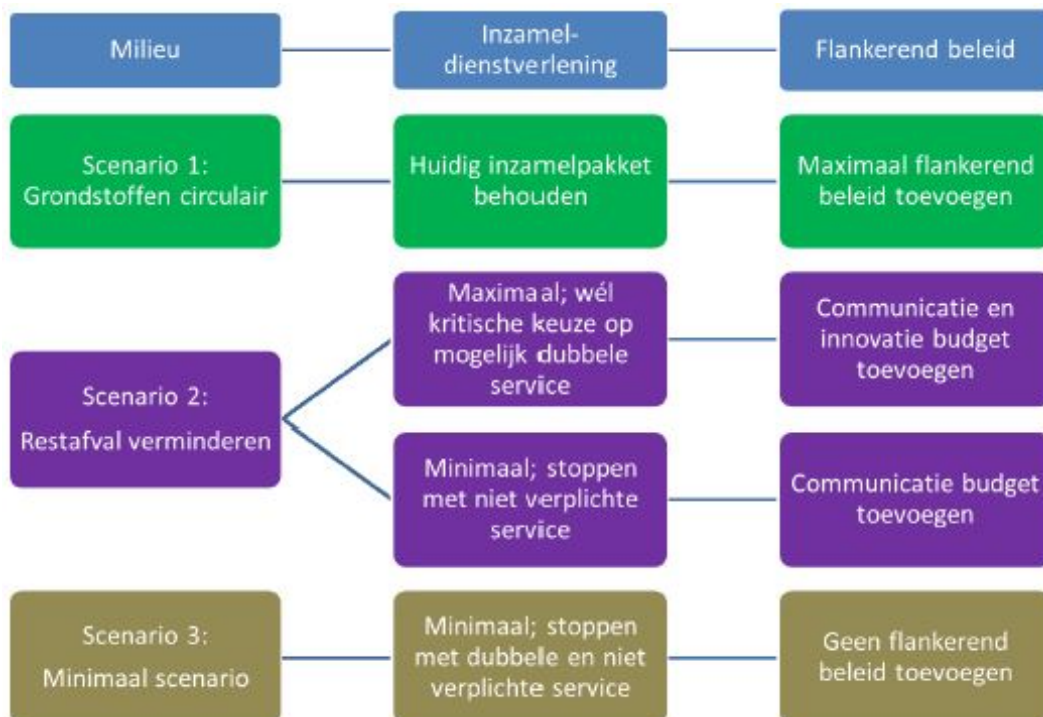
De beslisboom is doorgesproken met diverse experts. Daarnaast zijn er brainstormsessies georganiseerd met (een aantal) betrokken inwoners en de raadsleden. Wegens Corona heeft er geen verdere inwoner-raadpleging plaatsgevonden.

4.2 Vaststellen scenario's

Uit de brainstormsessies en consultering van het College is naar voren gekomen dat de volgende drie scenario's nader onderzocht moeten worden:

1. Het verhogen van de milieuambitie met een daarbij behorend inzamel-servicepakket en flankerend beleid.
2. Vasthouden aan de huidige milieuambitie met:
 - a. een maximaal inzamel-servicepakket en maximaal flankerend beleid.
 - b. een minimaal inzamel-servicepakket en minimaal flankerend beleid.
3. Wettelijk minimum; doorrekenen van een minimale variant. Doen wat moet, tegen minimale kosten.

Aan deze scenario's is een passende heffingssystematiek toegevoegd. De scenario's zijn gevisualiseerd in de kleuren groen (1), paars (2) en bruin (3).



4.3 Heffingssystematiek

Een belangrijk uitgangspunt is dat de uitvoering van het Afval- en grondstoffenplan gebeurt op basis van 100% kostendekkendheid. Dat betekent dat de afvalstoffenheffing (vast en variabele deel) dekkend

is voor de gemaakte kosten voor het ophalen en verwerken van het huishoudelijk restafval en grondstoffen. De verwachting is dat de kosten voor het verwerken van restafval de komende jaren blijven stijgen. De waarde van grondstoffen blijft naar verwachting dalen. Beide effecten werken kostenverhogend.

De afvalstoffenheffing van de gemeente Bronckhorst is opgebouwd uit een relatief laag vastrechttarief en een relatief hoog variabel-rechttarief. Dit geeft een hoge prikkel om minder restafval aan te bieden. Deze prikkel heeft met de invoering van het nieuwe inzamelen per 2020 zo goed gewerkt dat dit een extra tekort in de begroting heeft opgeleverd.

Uit het financieel technisch onderzoek, uitgevoerd door onderzoeksbureau Rebel, kwam naar voren dat de huidige heffingsystematiek teveel risico's met zich meebrengt. De verhouding tussen het vastrecht en het variabel recht in de gemeente Bronckhorst is 50-50, waar het vastrecht landelijk veelal vastgesteld is tussen de 65-75 procent. Het is dus nodig om in het nieuwe grondstoffenplan naar een stabielere kostendekkend systeem te gaan.

Meerdere opties met meerdere verhoudingen vast-variabel zijn doorgerekend; van een hoge Diftar-prikkel tot aan een lage Diftar-prikkel. Dit leverde echter steeds een fors hoger variabel tarief op, terwijl de variabele tarieven op dit moment al hoog zijn in de gemeente Bronckhorst. Een verdere verhoging van de variabele tarieven achten wij niet wenselijk, dan zijn deze niet meer marktconform en verliezen we het draagvlak van de inwoners. Het gekozen heffingsmodel komt daarom uit op een kostendekking van 75-80% uit het vastrecht. En een verlaging van het dekkingspercentage via het variabel recht naar 20-25%. In dit model blijven de huidige variabele tarieven gelijk (met een index voor 2021).

4.4 Uitvoeringspakket per scenario

De scenario's zijn vertaald tot concrete uitvoeringspakketten:

	Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2b	Scenario 3
Inzameldienstverlening				
Huidige inzameling	x	x	x	x
Restafval keuzecontainer*	x			
PMD en OPK brengpunten	x	x	x	
OPK inzamelen wordt OPK brengen				x
Luier- en inco-inzameling	x	x		
Drie milieubringstations	x	x		
Eén milieubringstation			x	x
Flankerend beleid				
BEST-tas	x	x	x	
Zorgcontainer*	x	x		
Bladkorven	x	x		
Preventiebeleid	x			
Innovatiebeleid	x			
Communicatiebeleid	x			
Gedragsbeïnvloedingsbeleid	x			
Beleid op extra faciliteren	x			

* Twee groepen huishoudens maken in de huidige inzameling nog gebruik van een restafvalcontainer. Dat zijn de huishoudens die een restafval-keuzecontainer hebben en daar een extra bijdrage voor betalen van €110,- per jaar (552 huishoudens). En huishoudens die via het college een zorgcontainer aangevraagd hebben (1.173 huishoudens). Het gaat hierbij om inwoners die fysiek niet in staat zijn om huishoudelijke afvalstoffen zelf weg te brengen naar een ondergrondse inzamelvoorziening en/of vanwege medische redenen extra restafval hebben. Deze inwoners moeten op grond van de WMO ook al andere ondersteuning van de gemeente ontvangen. Het aanvragen van een zorgcontainer is vastgelegd in een beleidsregel.

Beide soorten restafvalcontainers worden in één route ingezameld door Circulus-BerkeL.

In de hierna volgende hoofdstukken worden de scenario's met uitvoeringspakketten verder uitgewerkt.

5. Uitwerking scenario's

5.1 Scenario 1: Verhogen milieuambities

Doelstelling

In dit scenario verhogen we de milieuambitie met als doel om koploper te blijven op afval- en grondstoffengebied. We gaan voor vermindering van het afvalprofiel van alle inwoners (minder afval) en gaan voor de meest hoogwaardige verwerking van de grondstoffen. Hierbij zetten we ook in op de stappen vóór recycling, gericht op vermindering van het grondstoffengebruik en het tegengaan van verspilling.

SMART-doel: Afvalvrij in 2030

Dit wil zeggen dat in 2030 in de gemeente Bronckhorst minder dan 10 kg restafval per inwoner vrijkomt.

Kenmerken

Flankerend beleid is in dit scenario leidend. Om de hoogste milieudoelen te behalen wordt ingezet op het stimuleren van innovaties. Ook wordt fors ingezet op gedragsbeïnvloeding, onder andere door het inzetten van een afvalcoach en communicatie.

Het huidige inzamelingspakket blijft gehandhaafd. Hieraan kan ook service worden toegevoegd, als dit blijkt nodig te zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bakjes voor op het aanrecht ter bevordering van de scheiding van de GF-fractie.

Inhoud dienstverleningspakket

Inzamelbeleid:

- Huidige inzameling op hoog niveau houden.
- Maximaal inzetten op het Nieuwe Inzamelen (cq. Omgekeerd Inzamelen); grondstoffen zoveel mogelijk aan huis maar de restafval keuzecontainer blijft als extra service.
- PMD en OPK brengpunten handhaven.
- Luierinzameling handhaven en bijdragen aan ontwikkeling van circulair maken van luiers.
- Drie milieubringstations handhaven en wellicht ook uitbreiden naar ambachtscentra.

Flankerend beleid:

- Toevoegen afvalcoach.
- BEST-tas behouden.
- Zorgcontainers behouden.
- Bladkorven behouden.
- Inzetten op preventie-activiteiten middels inzet van een afvalcoach.
- Innovatiebudget beschikbaar stellen om (lokale) innovaties te stimuleren.
- Communicatieplan opstellen.
- Gedragsbeïnvloeding inzetten; datagestuurde inzetten op gedragsbeïnvloeding (niet nodeloos mensen benaderen die het al goed doen). Benodigd; extra sorteerproeven en extra data-onderzoek.
- Extra faciliteren op scheiden keukenafval, PMD (meer communiceren), textiel en batterijen.

5.2 Scenario 2: Milieu- en sociaal rendement

Doelstelling

In dit scenario blijven we streven naar méér afvalscheiding en daarmee het restafval verder verminderen. Ook wordt ingezet op het verhogen van de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen.

SMART-doel: 30 kg restafval per inwoner in 2025

Hierbij volgen we de doelen genoemd in het landelijk beleid (LAP3).

Kenmerken

In dit scenario houden we vast aan de huidige koers gericht op milieu- en sociaal rendement. Qua inzameling zijn er twee pakketten mogelijk. In scenario 2a handhaven we zoveel mogelijk het huidige inzamelingspakket. Het flankerend beleid met een sociale component houden we vast in scenario 2a. Het gaat hierbij om de zorgcontainers voor mensen met een WMO-indicatie, maar ook om de BEST-tas en bladkorven waarbij mensen met afstand tot de arbeidsmarkt ingezet worden. In scenario 2b wordt ook hierin geschrapt.

Inhoud dienstverleningspakket

2a. Maximale service en flankerend beleid

Inzamelbeleid

- Huidig inzamel-pakket handhaven
- Stoppen met restafval keuzecontainer
- Brengpunten in Doesburg en Doetinchem behouden

Flankerend beleid:

- BEST-tas behouden
- Zorgcontainer behouden

- Luierinzameling behouden
- Bladkorven behouden

2b. Minimale service en flankerend beleid

Inzamelbeleid:

- Huidige inzameling omvormen
- Stoppen met restafval keuzecontainer
- Stoppen met brengpunten in Doesburg en Doetinchem

Flankerend beleid:

- BEST-tas behouden
- Stoppen met de zorgcontainer
- Stoppen met de bladkorven
- Stoppen met de luierinzameling

5.3 Scenario 3: Wettelijk minimum

Doelstelling

Dit scenario richt zich op wat (wettelijk) minimaal ingezet moet worden. In het landelijk afvalbeheerplan (LAP 3) staan de richtlijnen waaraan het grondstoffenbeleid van de toekomst moet voldoen. Hieraan confirmeren wij ons. Dit betekent dat wij geen flankerend beleid inzetten, ook niet op sociaal gebied. Dit is wettelijk immers niet verplicht.

SMART-doel: naar 30 kg restafval per inwoner in 2025

Dit is het formele doel vastgelegd in het landelijk afvalbeheerplan. Dit doel proberen we te bereiken met minimale inzet.

Kenmerken

Kenmerkend voor dit scenario is dat louter de wettelijk verplichte dienstverlening gehandhaafd blijft. Geen flankerend beleid, geen zorgroute, zoveel mogelijk stromen zelf wegbrengen. We beperken de inzameling tot wat moet.

Inhoud dienstverleningspakket

Inzamel beleid:

- Stoppen met restafval keuzecontainer
- Stoppen met papier ophalen; omvormen naar papier wegbrengen
- PMD en OPK overloop-brengsystemen waar mogelijk weghalen
- Stoppen met brengpunten in Doesburg en Doetinchem

Flankerend beleid:

- Stoppen met zorgcontainers
- Stoppen met de BEST-tas inzameling
- Stoppen met de bladkorven
- Stoppen met de luierinzameling
- Geen overig flankerend beleid toevoegen

5.4 Financiële vertaling scenario's

De financiële vertaling van de geselecteerde scenario's met bijbehorende dienstverleningspakketten is uitgevoerd door de Rebelgroep in samenwerking met de Stoutgroep. Door beide expertises aan elkaar te koppelen is een prognose opgesteld van de te verwachten effecten per scenario in 2021.

Voordat we ingaan op de effecten is het goed om de cijfers te duiden en risico's van deze financiële vertaling weer te geven. Een daadwerkelijk uitrol van het gekozen scenario kan afwijken van de huidige financiële vertaling. Wij zien de volgende risico's op de inschattingen, op de weergegeven kosten en op de voorgestelde heffingen/inkomsten:

Risico's in de inschattingen

Het kostenmodel voorspelt voor een deel het te verwachten gedrag van de inwoners. We weten uit ervaring dat dit niet makkelijk is. Scenario's 1 en 2 vergen een beperkte aanpassing aan de huidige dienstverlening; bij scenario 1 komen er diensten bij en bij scenario 2a verdwijnt alleen de restafval keuzecontainer. Deze scenario's zijn minder risicovol om door te rekenen dan de scenario's 2b en 3 waarbij forse interventies op de huidige dienstverlening plaatsvinden.

Circulus-Berkel heeft kosten van scenario's doorgerekend met prognoses op de gedragseffecten. Indien deze gedragseffecten uitblijven of juist toenemen dan veranderen de daadwerkelijke kosten.

Risico's in de kosten

In de begrote kosten voor 2021 is geen rekening gehouden met:

- Corona; we zien dat de hoeveelheden huishoudelijk afval toegenomen is in de Coronatijd. Als er een tweede of derde Corona-golf komt dan kan dit een steeds grotere invloed hebben op stijging van de gemeentelijke afvalkosten.
- Het effect van statiegeld op de kleine drankverpakkingen. Het verdwijnen van deze fractie uit de PMD-container heeft invloed op de PMD-opbrengsten. Daarnaast verdwijnt dan mogelijk ook (in 2022) de vergoeding die gemeenten krijgen voor het bestrijden van zwerfafval (44 duizend euro). Deze vergoeding was gekoppeld aan statiegeld op kleine drankverpakkingen.
- Een verdere verslechtering van de grondstoffenopbrengsten. Voorlopig verwachten wij een verdere afname in de opbrengst van grondstoffen en een stijging van de sorteer/verwerkingskosten. Dit heeft invloed op het kostenniveau van de toekomst.
- Een afname van de PMD vergoeding. Vanaf 2021 voorzien wij een verdere afname van de PMD-vergoeding. Dit heeft invloed op de PMD-opbrengsten van de toekomst.
- Eenmalige kosten; om een nieuw scenario uit te voeren kunnen eenmalige (frictie/uitzet/communicatie)kosten ontstaan.
- In scenario 3 verdwijnt de huis-aan-huis inzameling van papier en karton. Het is onbekend welke neveneffecten dit kan opleveren zoals bijplaatsingen bij ondergrondse systemen.

Risico's in de opbrengsten

Door een aanpassing van de verhouding vastrecht versus variabel recht, worden de risico's teruggebracht. Meer opbrengsten worden gegenereerd uit het vastrecht. Toch zien we nog de volgende risico's ten aanzien van het variabel recht:

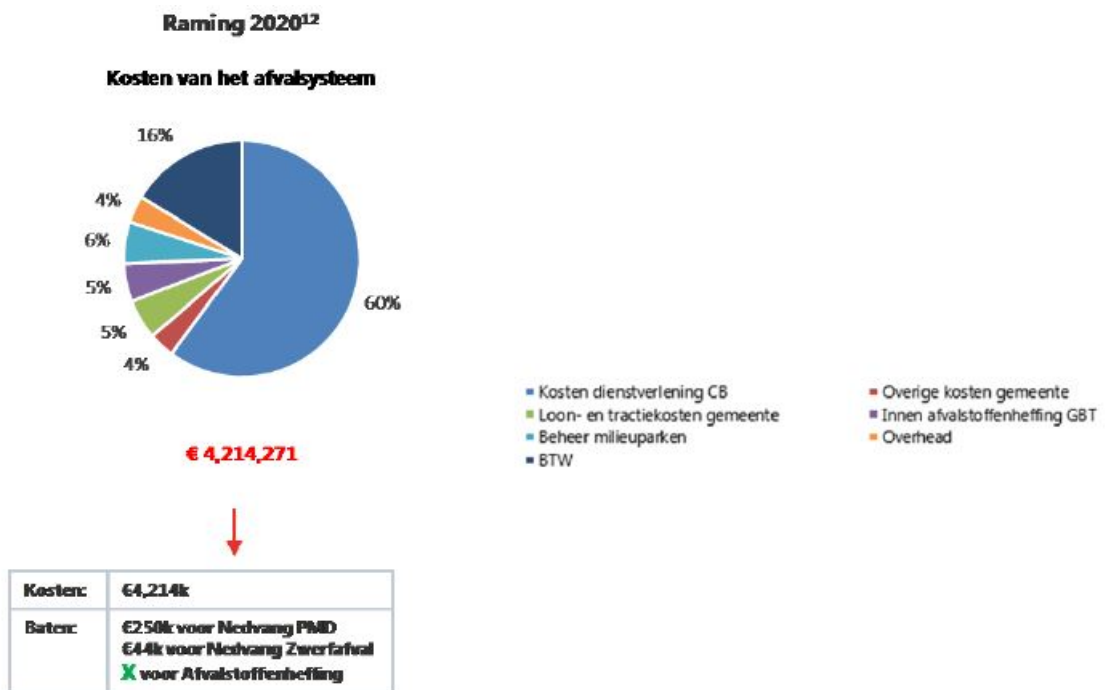
- Gedragseffecten komen niet overeen met de inschattingen; er is landelijk geen data bekend van gemeenten die het serviceniveau terugbrengen naar scenario 2b of 3.
- In scenario 3 neemt het variabel recht weer toe, waardoor het juist inschatten van hoe vaak inwoners hiervan gebruik maken belangrijker wordt. Als deze inschatting niet uitkomt dan kan de opbrengst afnemen.

Kostenniveau 2021

Voor 2020 zijn de totale kosten begroot op 4,2 miljoen euro. Deze kostenraming is gebaseerd op alle kosten die toegerekend worden aan de afvalstoffenheffing van het jaar 2020 met in achtname van de wijzigingen vanuit de eerste en tweede tussenrapportage van 2020.

De kostenraming van 2020 is het best vergelijkbaar met het scenario 2a in 2021. In scenario 2a in 2021 verdwijnt alleen de keuzecontainer voor restafval, de overige dienstverlening is gelijk aan die van 2020.

Raming kosten 2020:

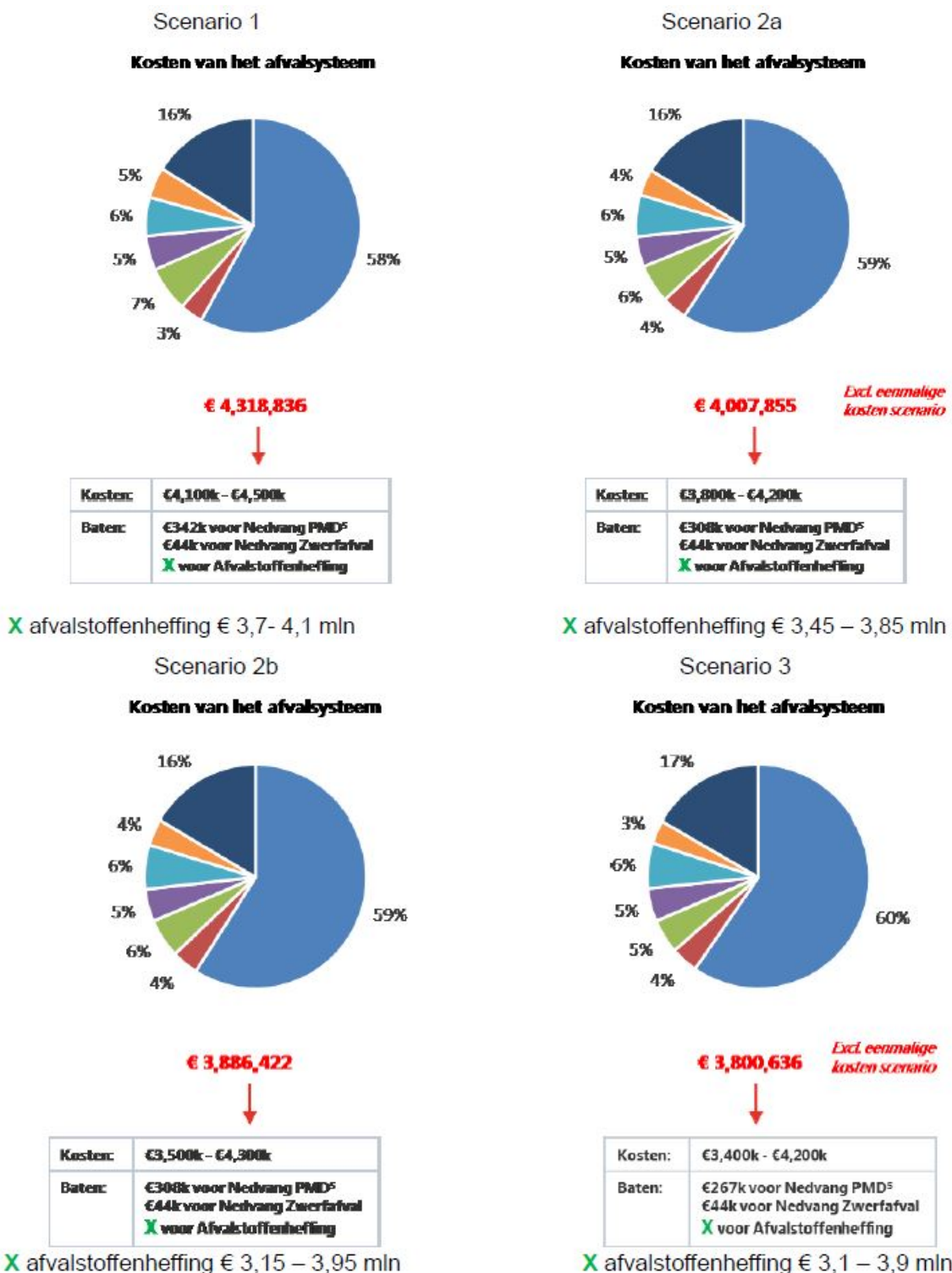


X afvalstoffenheffing € 3.921 miljoen

Verskil totaal aantal huishoudens en betalende huishoudens

De kosten die gemaakt worden, worden via de afvalstoffenheffing gedragen door het aantal betalende huishoudens. De gemeente heeft in totaal 15.717 huishoudens, waarvan 14.404 betalende huishoudens. Dit betekent dat de kosten van ruim 1.300 huishoudens (o.a. wegens kwijtscheldingen en leegstand) gedragen worden door de overige huishoudens. Ook dit heeft een effect op de hoogte van de afvalstoffenheffing voor de betalende huishoudens.

Ramingen kosten per scenario:



Onzekerheidsmarges

Bij de kosten van de scenario's 1 en 2a is rekening gehouden met een onzekerheidsmarge tussen de 5% onder en 5% boven puntschatting. Bij de kosten van de scenario's 2b en 3 is rekening gehouden met een onzekerheidsmarge tussen de 10% onder en 10% boven puntschatting. Er zijn grote verschillen tussen de eenmalige implementatie-kosten van de scenario's. Hier geldt: hoe meer interventies, hoe meer eenmalige kosten en hoe meer onzekerheid over de totale kosten. Waar scenario 1 en 2a geen of weinig eenmalige kosten kennen, worden de eenmalige kosten van scenario 2b en 3 geschat op €255k en €425k, respectievelijk €17,7 en €29,5 per betalende aansluiting.

Conclusie uit de financiële doorrekening van Rebelgroup

De totale kosten van het afvalstelsel Bronckhorst in 2021 in de vier scenario's lopen niet ver uiteen en variëren van €3.8M (scenario 3) tot €4.3M (scenario 1). Dit verschil van €0.5M wordt voor circa 50% bepaald door kostenverschillen voor de dienstverlening van Circulus-Berkel, voor circa 40% door interne kosten van de gemeente, en voor circa 10% door de hieruit volgende verschillen in BTW. De conclusie uit het feitenonderzoek, dat de gemeente beperkte sturingsmogelijkheden heeft op de kosten, wordt hiermee bevestigd.

Na aftrek van de opbrengsten van Nedvang voor het ingezamelde PMD en voor het verwijderen van zwerfafval blijft er tussen de 3,1 miljoen en de 4,1 miljoen euro over aan te dekken kosten.

Benodigde afvalstoffenheffing per scenario

De kosten worden gedekt uit de opbrengsten van de afvalstoffenheffing. Als we de kosten van de verschillende scenario's omzetten naar de benodigde opbrengsten dan komt daaruit het volgende beeld:

Benodigde opbrengst afvalstoffenheffing:		Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2a (excl. luierinz.)	Scenario 2b	Scenario 3
		X = € 3.7M - € 4.1M	X = € 3.45M - € 3.85M	X = € 3.45M - € 3.85M ¹	X = € 3.15M - € 3.95M	X = € 3.1M - € 3.9M
Kostendekkende heffingsstarieven (gegeven de ingeschatte kosten en het ingeschatte aantal ledigingen:						
	2020	Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2a (excl. luierinz.)	Scenario 2b	Scenario 3
Verhouding vast / variabel	50 / 50 (zoals begroot)	79/21 tot 80/20	78/22 tot 80/20	76/24 tot 78/22	72/28 tot 78/22	66/34 tot 73/27
Vast						
Vastrecht algemeen ²	€ 116.40	€ 200 - € 225	€185 - €215	€ 180 - €210	€ 160 - € 215	€ 145 - € 200
Variabel						
Vastrecht grijze container	€ 110.00	€ 110.00	Vervalt	Vervalt	Vervalt	Vervalt
Grijs storting	€ 2.03	€ 2.06	€ 2.06	€ 2.06	€ 2.06	€ 2.06
Keuzecontainer ³ 80 ltr.	€ 6.92	€ 7.04	Vervalt	Vervalt	Vervalt	Vervalt
Keuzecontainer ³ 140 ltr.	€ 12.10	€ 12.31	Vervalt	Vervalt	Vervalt	Vervalt
Keuzecontainer ³ 240 ltr.	€ 20.75	€ 21.12	Vervalt	Vervalt	Vervalt	Vervalt
Zorgcontainer ³ 80 ltr.	€ 6.92	€ 7.04	€ 7.04	€ 7.04	€ 7.04	€ 7.04
Zorgcontainer ³ 140 ltr.	€ 12.10	€ 12.31	€ 12.31	€ 12.31	€ 12.31	€ 12.31
Zorgcontainer ³ 240 ltr.	€ 20.75	€ 21.12	€ 21.12	€ 21.12	€ 21.12	€ 21.12
GFT storting	€ 0.22	€ 0.23	€ 0.23	€ 0.23	€ 0.23	€ 0.23
GFT 80 ltr.	€ 0.87	€ 0.89	€ 0.89	€ 0.89	€ 0.89	€ 0.89
GFT 140 ltr.	€ 1.54	€ 1.57	€ 1.57	€ 1.57	€ 1.57	€ 1.57
GFT 240 ltr.	€ 2.63	€ 2.67	€ 2.67	€ 2.67	€ 2.67	€ 2.67
Oranje 240 ltr.	€ 1.54	€ 1.57	€ 1.57	€ 1.57	€ 1.57	€ 1.57
Gemiddelde afvalstoffenheffing per aansluiting³:	€175 <i>€116 vast; €59 variabel</i>	€273 <i>€214 vast; €59 variabel</i>	€254 <i>€200 vast; €54 variabel</i>	€253 <i>€195 vast; €58 variabel</i>	€246 <i>€185 vast; €61 variabel</i>	€243 <i>€170 vast; €73 variabel</i>
Toename vastrecht per aansluiting voor opbouw voorziening:	nvt	€7	€7	€7	€7	€7
Toename vastrecht per aansluiting voor eenmalige kosten:	nvt	€0	€1	€1	€18	€30
Totaal:	€175 <i>(niet kostendekkend)</i>	€280	€262	€261	€271	€280

Om fluctuaties beter te kunnen opvangen is er bij het heffingsvoorstel ook een berekening gedaan voor de opbouw van een voorziening (cq post onvoorzien).

Het financieel onderzoek maakt duidelijk wat de effecten zijn van de voorliggende scenario's op de kosten en op de benodigde opbrengsten via de afvalstoffenheffing. Hiermee kunnen de scenario's ook financieel tegen elkaar afgewogen worden.

6. Vaststellen kaders 2021-2025

Een aantal kaders zijn al vastgelegd, deels door de keuzes die wij als gemeente in het verleden gemaakt hebben en deels doordat dit wettelijk aan ons opgelegd wordt. De volgende, reeds vaststaande, kaders nemen wij mee in het uitvoeringsprogramma afval- en grondstoffen 2021-2025:

- Doelstelling grondstoffenbeleid: 30 kg restafval per inwoner in 2025 conform het LAP3.
- Financieel kostendekkend; conform opdracht Raad aan het College.
- Systeemkeuze; inzet van bronscheiding en Diftar.
- Daarnaast behoudt de gemeente de kwijtscheldingsverordening voor de minima en de zorgcontainers voor mensen die niet zelf het restafval kunnen wegbrengen en/of extra medisch afval hebben.

In de verdere uitwerking van de kaders zijn nog drie scenario's met 4 uitwerkingsopties mogelijk. Deze scenario's beschrijven het speelveld van (scenario 1) streven naar de hoogste milieudoelen tot aan (scenario 3) doen wat wettelijk verplicht is. Na keuze worden de kaders van het gewenste scenario meegenomen naar de toekomst.

Het College ziet de volgende doelen richting 2021-2025:

- 30 kg restafval per inwoner in 2025 (cf LAP3).
- Het verhogen van de kwaliteit van grondstoffen.
- Financieel kostendekkend.
- Gericht op de toekomst; @samencirculair.

Passend bij het coalitieakkoord 2018-2022 'Gewoon doen' is ook de uitvoering van het nieuwe grondstoffenbeleid een kwestie van gewoon doen. Duurzaamheid vanuit realisme, een uitgangspunt van het coalitieakkoord, betekent in dit geval dat we een afweging maken van de impact op het milieu, het sociale karakter en op de kosten.

Ten opzichte van het huidige beleid zien we het volgende:

Doelen	Plan 2017-2020	Plan 2021-2026
VANG-doel 2020	75% afvalscheiding/ <100 kg restafval per inwoner	
Beleidsdoelen	<55 kg restafval eind 2020/ 30 kg PMD eind 2020	
SMART doelen voor de toekomst	Zuivere grondstoffen	Verhogen kwaliteit grondstoffen
	<30 kg restafval eind 2025 Afvalvrij in 2030	< 30 kg restafval eind 2025 < 10kg restafval per inwoner in 2030
	Kostendekkende heffing	Kostendekkende heffing
		Gericht op de toekomst door meer inzet op flankerend beleid

Uitrol gekozen scenario

Bovenstaande kaders worden nader ingekleurd met het gekozen scenario en de daarbij behorende heffingensystematiek.

Na keuze van het uit te voeren scenario wordt een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2021 en 2022 opgeleverd, met een doorkijk naar de jaren 2023-2025. Dit uitvoeringsprogramma wordt gefaseerd opgebouwd. De eerste jaren zal zich met name richten op het verkrijgen van financiële stabiliteit en het stabiliseren van de gekozen inzameling. Daarna wordt opgepakt wat er nodig is om de beschreven doelen van het betreffende scenario gedurende de beleidsperiode te realiseren.

Bijlage 1: beslisboom en afwegingskader

