

## Startnotitie "Grondstoffenbeleid gemeente Dordrecht 2020–2030"

<b>Datum:</b>	2 december 2019
<b>Begrotingsprogramma:</b>	Duurzaam en innovatief Dordrecht
<b>Onderwerp:</b>	Grondstoffenbeleid 2020-2030
<b>Status:</b>	Concept startnotitie
<b>In opdracht van:</b>	R. van der Linden
<b>Ambtelijk opdrachtnemer:</b>	J. Booij
<b>Auteur:</b>	J.P. Fokkens, S. Dreuning

### Voorgesteld besluit

Ik stel u voor:

- *de startnotitie "Grondstoffenbeleid gemeente Dordrecht 2020–2030" vast te stellen*
- *eenmalig € 80.000 ter beschikking te stellen voor het opstellen van het grondstoffenplan 2020-2030 en de begroting te wijzigen, conform bijgevoegde begrotingswijziging.*

### Samenvatting

In het coalitie akkoord is afgesproken in 2020 een nieuw grondstoffenbeleid vast te stellen. Deze startnotitie geeft de kaders en uitgangspunten voor dit beleid. Samengevat:

- Duurzaamheid: Aansluiting bij het landelijk beleid Van Afval Naar Grondstof (VANG) en de geformuleerde ambities en doelstellingen.
- Service: Het aanbieden van grondstoffen stimuleren. Het aanbieden van restafval ontmoedigen. Aansluiten op de mogelijkheden van bewoners. Maatwerk waar nodig.
- Financieel: Het nieuwe grondstoffenbeleid is kostendekkend, waarbij de afvalstoffenheffing zich naar een landelijk meer gemiddeld niveau beweegt.
- Regie: We werken samen met partners aan het bereiken van onze doelstellingen.

### Inleiding

Het laatste vastgestelde grondstoffenplan stamt uit de periode 2010-2015. Het concept Grondstoffenplan 2016-2020 is niet door de raad vastgesteld (RIS 1845576). In plaats daarvan heeft u in 2017 besloten om in de gemeente twee afval pilots uit te voeren.

1. de plastic inzameling te faciliteren met een facultatieve extra minicontainer;
2. de minicontainer voor restafval te vervangen door een minicontainer voor plastic, en een toegangspas te verstrekken voor een bestaande ondergrondse container voor restafval.

In diverse wijken of complexen testen we daarnaast:

3. Betere in pandige afvalscheiding bij hoogbouwcomplexen;
4. Nascheiding van restafval bij hoogbouw;
5. Centrale containers voor plastic, blik en drinkpakken bij supermarkten;
6. Betere afvalscheiding in de openbare ruimte bij hoogbouwcomplexen (RIS 1323489);
7. Betere afvalscheiding in de openbare ruimte in de binnenstad (RIS 1323489).

De tussenevaluatie laat op basis van de voorlopige resultaten zien dat inzetten op meer bronscheiding veel potentie heeft en dat er veel draagvlak voor is. De beste resultaten zien we bij de extra container voor plastic, blik en drinkpakken (PBD). De extra container voor PBD is op verzoek van bewoners ook in pilot buurten met kleine tuinen ingevoerd. Nascheiding is een goede aanvulling waar bronscheiding nog onvoldoende resultaat oplevert.

De huidige resultaten van afval scheiden en hergebruik zijn voor Dordrecht fors lager dan de landelijke doelstellingen. Het rekenkameronderzoek (RIS 2505160) geeft aan dat het gebrek aan vastgesteld beleid leidt tot stagnatie bij het behalen van de doelstellingen. Voor halen van de richtlijn 2025 is meer ambitie en een koppeling met circulaire economie nodig. De afvalstoffenbelasting veroorzaakt extra kosten doordat de hoeveelheid restafval relatief groot is. Gelet op ambities van gemeente Dordrecht en de trends en ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer is er behoefte aan een nieuw, door u bekrachtigd, grondstoffenbeleid.

## Doelstelling en resultaat

Een gedragen, effectief en duurzaam grondstoffenbeleid voor de periode 2020-2030, waarmee we bijdragen aan de landelijke milieu-doelstellingen en waarmee we de kosten beheersbaar houden.

## Relatie grondstoffenplan met omgeving

De Nederlandse overheid heeft in het VANG-programma (Van Afval Naar Grondstof) de volgende doelstellingen geformuleerd:

- 2020: maximaal 100 kilo restafval per inwoner per jaar en 75% afvalscheiding
- 2025: maximaal 30 kilo restafval per inwoner per jaar en 90% hergebruik

In Dordrecht wordt momenteel per inwoner 221 kilo fijn restafval en 22 kilo grof restafval ingezameld. Het scheidingspercentage is 51%.

Het huidige beleid in de gemeente Dordrecht is onvoldoende effectief om de VANG doelstelling te behalen. Er is een trendbreuk nodig om dichterbij de landelijke doelstelling te komen.

De landelijke overheid neemt maatregelen zoals de afvalstoffenbelasting op restafval, om te stimuleren de hergebruiksdoelstellingen te halen. Deze belasting is in 2018 meer dan verdubbeld. Deze verhoging betekent voor Dordrecht € 415.000 extra kosten. In 2019 is per amendement besloten om deze kosten niet door te berekenen in de afvalstoffenheffing, maar ten laste te brengen van de stad. Voor 2020 is besloten om het netto effect van deze kosten eenmalig ten laste te brengen van de bestemmingsreserve afval (zie webpagina 48 van de digitale kadernota 2020). Deze reserve is onvoldoende groot om dit structureel te doen.

## Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht

Het grondstoffenplan draagt bij aan de missie, visie, ambities en plannen van gemeente Dordrecht. Voor het grondstoffenbeleid ligt het accent op de Duurzame Stad.

Landelijk worden – in samenwerking met het ministerie en onder andere HVC- proeven uitgevoerd om na te gaan wat de beste inzamelstrategieën en succesfactoren zijn. De ontwikkelingen gaan momenteel razendsnel. Nieuwe inzamelmethoden, inzamelmiddelen, afspraken over verduurzaming met green deals, financiële maatregelen en constructies volgen elkaar in razendsnel tempo op. Ook in de gemeente Dordrecht hebben we zoals aangegeven diverse proeven uitgevoerd. Over de tussen evaluatie van deze proeven en inzamelvarianten informeren wij u separaat.

De uiteindelijke definitieve resultaten van deze proeven vormen de basis voor de keuzes in het grondstoffenplan (op het gebied van draagvlak, service, afvalscheiding en kosten). We kijken in de pilots waar inwoners en inzamelaars tegen aan lopen. Wat gaat er goed, wat kan er beter? Welke communicatiestrategie, infrastructurele knelpunten en beleidsvragen moeten we rekening mee houden om van het beleid een succes te maken? We maken voor de draagvlakanalyse mede gebruik van afval coaches, die met de inwoners in gesprek gaan.

## Uitgangspunten en kaders grondstoffenbeleid

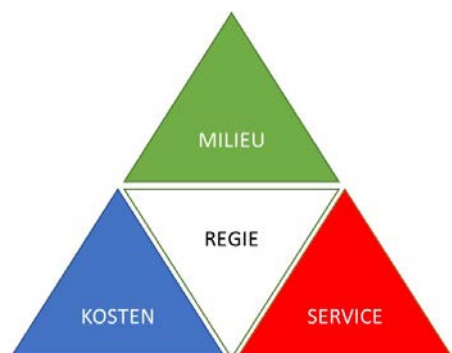
We stellen vast dat:

- het restafval van de gemeente Dordrecht bestaat voor meer dan 85% feitelijk uit herbruikbare grondstoffen;
- bij bronscheiding is de hoeveelheid en de kwaliteit van de gescheiden grondstoffen en daarmee de bijdrage aan de circulaire economie hoger dan bij nascheiding,

Op grond daarvan kiezen we voor de volgende uitgangspunten:

- waar mogelijk zetten we in op bronscheiding;
- waar bronscheiding onvoldoende resultaat oplevert zetten we aanvullend nascheiding in;
- het nieuwe grondstoffenbeleid is kostendekkend en de afvalstoffenheffing beweegt naar een landelijk gemiddeld niveau;
- we sturen op gedragsverandering;
- we faciliteren en stimuleren inwoners, door middel van voldoende inzamelvoorzieningen en -middelen en door voorlichting en communicatie.

## Kaders grondstoffenbeleid



Afvalbeleid geven we vorm binnen een beleidsdriehoek. Het streven is om tegen ACCEPTABELE kosten een zo HOOG mogelijk milieuresultaat en een zo HOOG mogelijke service te behalen.

Alle veranderingen hebben effect op de driehoek. Zo zorgt een verhoging van de service vaak tot een verhoging van de kosten en kan bijvoorbeeld geen verhoging van het milieuresultaat worden bereikt zonder effecten op kosten en service.

### Kaders: Milieu

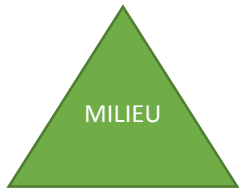
Restafval wordt verbrand waardoor grondstoffen verloren gaan. Slechts 20-25 kilo per inwoner per jaar is echt restafval. De andere stoffen in de restafval container zijn grondstoffen die goed opnieuw kunnen worden gebruikt. De belangrijkste doelstelling in het landelijke VANG programma is om de hoeveelheid restafval die wordt verbrand terug te brengen tot maximaal 30 kilo per inwoner per jaar in 2025.

### Aandachtspunten en keuzes

Binnen deze doelstelling moet er wel aandacht blijven voor de kwaliteit van de grondstoffen. Het heeft weinig nut om gescheiden in te zamelen als de grondstoffen vervolgens niet opnieuw kunnen worden gebruikt, omdat de grondstoffen te vervuild zijn om te worden hergebruikt.

Uitgangspunt voor het beleid is om zo veel mogelijk grondstoffen uit het restafval te halen met het hoogste duurzaamheid potentieel. Dat betekent bij voorkeur preventie, gevolgd door product hergebruik (kringloop), nuttige toepassing of materiaalhergebruik.

### Samenvatting kaders milieu

	Aansluiten bij de landelijke VANG doelstellingen die gericht zijn op een forse vermindering van de hoeveelheid ongescheiden aangeboden restafval.
	Optimalisatie van het hergebruik van grondstoffen.

### Kaders: Service

De basisvoorzieningen voor het gescheiden aanbieden van grondstoffen worden in de hele gemeente op orde gebracht, zodat iedereen zijn afval kan scheiden. Ervaringen in Nederland laten zien dat als er alleen wordt ingezet op het verbeteren van de service van grondstoffen dat de effecten beperkt zijn. Er komen alleen substantiele veranderingen als het aanbieden van restafval wordt ontmoedigd. Zo blijkt succesvol afvalbeleid altijd een combinatie van zoet en zuur. Ofwel: het gescheiden aanbieden van grondstoffen moet aantrekkelijker worden dan het bij elkaar aanbieden als restafval.

### Maatwerk

In principe werkt afvalinzameling vaak via het principe 'one size fits all'. Voor sommige afvalstromen en voor sommige doelgroepen biedt de standaard dienstverlening niet altijd een uitkomst.

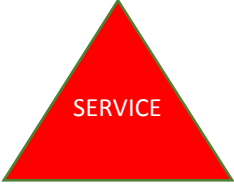
### Aandachtspunten en keuzes

De volgende keuzes worden in het grondstoffenplan uitgewerkt:

1. Welke manier van ontmoedigen van restafval en stimuleren van grondstoffen scheiden heeft de beste kansen tot het halen van de doelstellingen? Op welk draagvlak kan deze maatregel rekenen?

2. Hoe gaan we in de toekomst om met mensen die ofwel luiers en incontinentiemateriaal ofwel door ziekte extra veel afval hebben. Deze afvalstroom stinkt, is lastig te bewaren, en is meestal vrij zwaar en omvangrijk. Afhankelijk van de keuzes die de gemeente maakt, kan voor deze inwoners aanvullend maatwerk nodig zijn.
3. Hoe ondersteunen we mensen in de hoogbouw en de binnenstad met mogelijkheden voor gescheiden aanbieden van grondstoffen, inclusief de introductie van gft scheiding.

#### *Samenvatting kaders service*

	We combineren het faciliteren op het aanbieden van grondstoffen met het ontmoedigen van het aanbieden van restafval.
	Standaard dienstverlening waar het kan. Maatwerk waar het nodig is.

#### *Kaders: Kosten*

De verwachtingen op het gebied van kostenontwikkeling op het gebied van afvalinzameling zijn niet rooskleurig. De marktontwikkelingen voorspellen stijgende kosten

1. De verhoging van de belasting op verbranding zet naar verwachting door. Het huidige tarief zal naar verwachting in de toekomst verder stijgen.
2. De kosten voor verwerking en logistieke tarieven stijgen naar verwachting ook. De afgelopen periode van ca 10 jaar hebben gemeenten geprofiteerd van lagere marktprijzen voor verwerking. De crisis zorgde voor lagere logistieke kosten. In de markt zien we, mede door de importstop van China, dat de verwerkingstarieven overal stijgen, en de vergoedingen voor waardevolle stromen teruglopen. De grootste stijgingen zien we bij de kosten voor verbranden van restafval.

De meest succesvolle strategie om de kosten te beheersen is het ombuigen van restafval naar gescheiden ingezamelde grondstoffen.

#### *Afvalstoffenheffing*

De afvalstoffenheffing is een doelbelasting. Dit betekent dat de geheven belasting volledig ten goede moet komen aan het product afval. Gemeenten maken echter keuzes in hoe ze dit inrichten. Zo kan er bijvoorbeeld gekozen worden om niet 100% van de kosten door te berekenen via de afvalstoffenheffing, en een deel te bekostigen uit de algemene middelen<sup>1</sup>. De ontwikkeling van de hoogte van de afvalstoffenheffing is positief te beïnvloeden door betere afvalscheiding, met name door bronscheiding. Daarnaast kunnen gemeenten keuzes maken op welke wijze ze de afvalstoffenheffing vorm geven.

In de gemeente Dordrecht betalen alle huisaansluitingen (huishoudens) op dit moment evenveel aan afvalstoffenheffing. Ongeacht uit hoeveel mensen het huishouden bestaat, en ongeacht hoeveel afval ze aanbieden. De gemeente kan kiezen om de tarieven te differentiëren naar gezinsgrootte (eenpersoons, tweepersoons en/of meerpersoons huishoudens). Deze maatregel kan op korte termijn worden doorgevoerd, maar heeft geen effect op de afvalscheiding.

De gemeente kan ook kiezen om de tarieven te differentiëren op basis van het aanbiedgedrag ("difftar": diegenen die meer restafval aanbieden en slecht scheiden, betalen meer dan degenen die goed scheiden en minder restafval aanbieden). Deze maatregel werkt zeer succesvol. Gemiddeld zamelen diftar gemeenten ca 100 kilo restafval MINDER in dan niet diftar gemeenten. Het is een complexe maatregel, die investeringen, aanpassingen in de infrastructuur en van de automatisering bij GBD vergt. Voor de invoering van Difftar moet de gemeente minimaal 2 jaar uittrekken.

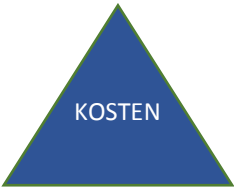
<sup>1</sup> Momenteel is de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing in Dordrecht 83% (zie begroting 2019).

### Aandachtspunten en keuzes

De volgende keuzes worden in het grondstoffenplan uitgewerkt:

- een evaluatie van de mogelijkheden voor het vormgeven van de afvalstoffenheffing aangevuld met een advies voor de toekomst.

### Samenvatting kaders kosten

	<p>De afvalstoffenheffing wordt meer kostendekkend. Op termijn streven we naar 100% kostendekkendheid, mede afhankelijk van het kwijtscheldingenbeleid. De kostendekkendheid is nu 83%.</p> <p>De bestemmingsreserve afval is, door de verwachte uitputting in 2019 en 2020, niet meer beschikbaar voor het opvangen van tegenvallers.</p> <p>Het grondstoffenplan houdt de stijging van de kosten voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen beheersbaar. Het nieuwe grondstoffenbeleid is kostendekkend en de afvalstoffenheffing beweegt naar een landelijk gemiddeld niveau.</p>
---	---

### Regie

We werken samen met partners aan het bereiken van onze doelstellingen. Naast HVC als inzamelaar en verwerker zijn dat woningcorporaties, VVE's, bewonersorganisaties en andere sociale partners en netwerken.

### Communicatie

Afvalbeleid slaagt alleen als inwoners meedoen. We vergroten de draagkracht door inwoners te betrekken in het nieuwe beleid. Bij de ontwikkeling van het beleid door contact met bewoners individueel of in collectief verband. Bij de implementatie hanteren we communicatie die is gericht op gedragsverandering, omdat het omgaan met afval grotendeels onbewust gedrag is. Dit vraagt om een andere benadering. Daarmee rekening houdend willen wij de gewenste gedragsverandering met een passende aanpak stimuleren. Een communicatieplan wordt verder uitgewerkt.

### Proces en planning

Het proces voor een nieuw grondstoffenbeleid ziet er als volgt uit:

Processtap	WANNEER
Startnotitie grondstoffenbeleid, vaststelling van de kaders in deze notitie	Q4 2019
Tussenevaluatie Pilots via een raadsinformatiebrief	Q4 2019
Inspiratie bijeenkomst met de commissieleden over de kaders en de accenten van het nieuwe plan, inclusief het nut van bronscheiding en nascheiding	Q1 2020
Verwachte effecten in kadernota 2021	Q2 2020
Vaststelling grondstoffenbeleid en financieel kader	Q3/Q4 2020
Implementatie grondstoffenbeleid	2021 en verder

### Kosten en dekking

Om te komen tot een nieuw grondstoffenplan maken we gebruik van een projectteam, ondersteund met externe deskundigen. De pilots evalueren we en stellen we bij. Ook betrekken we bewoners.

Naast de tijdbesteding door de organisatie is budget nodig. De inschatting is dat dit een bedrag is van circa € 80.000:

- Opstellen grondstoffenplan € 40.000
- Inwonerparticipatie/ raadpleging € 30.000
- Evaluatie tarievenstructuur € 10.000

We dekken deze kosten uit de bestemmingsreserve Afval. Een begrotingswijziging hiervoor is bijgevoegd.