

Memo bij zienswijze keuze PMD bronscheiden of nascheiden

Algemeen	
Aan	Gemeenteraden Gooi en Vechtstreek
Van	Algemeen Bestuur
Datum	29-1-2024
Verspreiden	Nee
Kenmerk	DOC-24003927

Voorgeschiedenis

In 2016 is de GAD gestart met het VANG-programma (Van Afval Naar Grondstoffen). Doel van dit programma was door de inzet op afvalscheiding te komen tot meer hergebruik van grondstoffen. Voor de inzameling van deze grondstoffen is een infrastructuur ontwikkeld met ondergrondse verzamelcontainers (OVC's), minicontainers en brengstations en is er ingezet op het vergroten van de motivatie en kennis over afvalscheiden bij inwoners.

Er worden in Gooi en Vechtstreek inmiddels 26 verschillende afvalsoorten gescheiden ingezameld, waaronder PMD (verpakkingen van plastic en metaal en drankenkartons). Voor de PMD fractie zijn er twee mogelijkheden om deze afvalstroom in te zamelen:

- Bronscheiding: hierbij wordt de PMD gescheiden aangeboden door de inwoners. Dit is ook hoe het nu in Gooi en Vechtstreek gebeurt.
- Nascheiding: hierbij gaat de PMD van inwoners bij het restafval en wordt dit vervolgens bij de verwerker uit het restafval nagescheiden.

Bij het opstellen van de [Grondstoffenvisie 2021](#) zijn de raden geconsulteerd over deze visie en over de systeemkeuzes bronscheiden/nascheiden PMD. In december 2021 heeft het algemeen bestuur, na consultatie van de raden, besloten om het systeem van bronscheiden te continueren, met name vanuit kostenoverwegingen. Met de raden is toen afgesproken om bij het aangaan van nieuwe contracten opnieuw deze afweging te maken begin 2024.

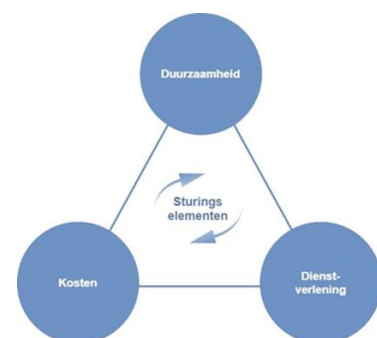
Voor de verwerking van huishoudelijk restafval heeft de GAD een contract met EVI. Het contract met EVI loopt eind juni 2026 af. Voor de verwerking van de PMD fractie heeft het GAD een overeenkomst met RKN tot en met december 2024 met een verlengingsoptie van 5 jaar. In dit PMD contract is de optie opgenomen om met de einddatum gelijk te trekken met de einddatum van het restafvalcontract met EVI. Dit is belangrijk omdat de keuze voor bronscheiden of nascheiden van PMD zowel effect heeft op het contract voor PMD als op het contract voor restafval.

Gezien de doorlooptijd van de aanbesteding en de tijd die nodig is om eventueel een nieuw systeem te implementeren voor PMD starten we nu met de voorbereiding. De eerste stap is het consulteren van de colleges en raden over de keuze bronscheiding/nascheiding.

Kaders grondstoffenvisie

In de huidige situatie wordt het PMD brongescheiden ingezameld. De keuze bronscheiding/nascheiding is gemaakt aan de hand van de drie aspecten van de afvaldriehoek zoals vastgesteld in de grondstoffenvisie, te weten kosten, dienstverlening en duurzaamheid.

Hieronder worden per aspect de voor- en nadelen van een eventuele overgang naar nascheiding weergegeven.



Kosten

Om tot een hernieuwde afweging te komen is wederom gebruik gemaakt van het model van KplusV¹. Door hetzelfde model toe te passen als in 2021 is de doorrekening goed vergelijkbaar met de doorrekening uit 2020. Daarbij is wel een actualisatie toegepast van de ontwikkelingen in de markt en in de bedrijfsvoering van de GAD.²

In de doorrekening van KplusV is de gemeente Weesp nog meegenomen in het werkgebied van de GAD ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het eerder uitgevoerde onderzoek. Op het moment van de peildatum van de berekening maakt Weesp nog onderdeel uit van het verzorgingsgebied van de GAD.

Aan de berekening is ook een sensitiviteitsanalyse toegevoegd om inzicht te krijgen binnen welke bandbreedte de uitkomsten zich kunnen bewegen als gevolg van mogelijke afwijkingen in de aannames.

Uit het model van KplusV blijkt dat een overgang naar nascheiding van PMD leidt tot:

- Eenmalige kosten van circa €780.000 voor de overgang naar een nieuw inzamelsysteem. Deze kosten zullen in het boekjaar 2026 vallen en zijn het gevolg van het innemen van de PMD minicontainers en het aanpassen van verzamelcontainers.
- Structurele verhoging van de kosten van circa €800.000 per jaar. Deze verhoging zal ingaan halverwege het boekjaar 2026 en is een optelsom van kostenverhogende en kostenverlagende effecten. De inzamelkosten zullen omlaag gaan omdat er met minder wagens/personeel gereden hoeft te worden. Het GAD realiseert deze besparing door het stopzetten van inhuurcontracten voor zowel materieel als personeel. De verwerkingskosten zullen per jaar toenemen, met name door het wegvallen van de inzamelvergoeding voor bronscheiding uit het afvalfonds.³

Effect ontvlechting Weesp

In de doorrekening van KplusV is de gemeente Weesp nog meegenomen in het werkgebied van de GAD ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het vorige onderzoek. Het effect van het vertrek van Weesp begin 2025 op de jaarlijkse kosten is zichtbaar gemaakt in de sensitiviteitsanalyse om dit effect op de kosten zichtbaar te maken. Door de kleinere schaal van het werkgebied wordt het kostenverschil tussen bronscheiding en nascheiding nominaal kleiner. Belangrijk is daarbij om te beseffen dat de verkleining van het werkgebied natuurlijk ook betekent dat deze kosten over een kleiner aantal inwoners gedeeld wordt. Voor een goede vergelijking met de doorrekening in 2021 kan daarom beter inclusief Weesp gerekend worden.

Het vertrek van de gemeente Weesp leidt tot een verwachte verlaging van het kostenverschil tussen bronscheiding en nascheiding met €158.000 per jaar.

Ook de eenmalige kosten zijn voor de vergelijkbaarheid doorgerekend inclusief het werkgebied Weesp. Een deel van de eenmalige kosten (communicatie, inzet projectleider) worden niet beïnvloed door de schaalverkleining. Voor een deel van de kosten (aanpassen inzamelstructuur) geldt dit wel. Deze vervallen. We gaan uit van een verlaging van de eenmalige kosten met €43.000 als we deze exclusief Weesp doorrekenen. Ook hierbij geldt de relativering dat de kosten ook over een lager aantal inwoners wordt omgeslagen.

Financieel effect

Het indicatief financieel effect van een overstap naar nascheiding voor de regiogemeenten exclusief Weesp is €642.000 jaarlijks vanaf halverwege 2026 en een eenmalig effect in 2026 van €737.000. Dit is per inwoner circa €2,63 per inwoner en eenmalig € 3 per inwoner.

Bij een keuze voor nascheiding zullen de werkelijke kosten voor de systeemovergang en de uitkomsten van de aanbesteding worden verwerkt in de begroting 2026. Ook bij de keuze voor

¹ In de bijlage is het rapport te vinden van KplusV.

² Bijvoorbeeld de toename van het aantal ondergrondse containers en de gedetailleerdere sturing op het wagenpark en de routeplanningen.

³ Voor de inzameling van PMD wordt vanuit het Afvalfonds (gevuld door het verpakkende bedrijfsleven) een inzamelvergoeding verstrekt aan gemeenten. Sinds 2021 is jaar is er ook een inzamelvergoeding voor PMD dat uit restafval wordt na-gescheiden. Deze vergoeding ligt aanzienlijk lager dan die voor apart inzamelen van PMD.

bronscheiding worden de uitkomsten van de aanbesteding verwerkt in de begroting 2026. De kosten van de GAD worden verwerkt in de afvalstoffenheffing.

Sensitiviteitsanalyse

Er is een sensitiviteitsanalyse toepast op het model. Hierin is gekeken naar scenario's die zich eventueel kunnen voordoen en die de eenmalige of jaarlijkse kosten significant beïnvloeden. Het gaat bijvoorbeeld om stijging of daling van de verwerkingstarieven, wijziging van de vergoedingen vanuit het afvalfonds of verandering in het scheidingsgedrag van inwoners. Bij de scenario's is aangegeven of het risico dat dit scenario zich voordoet hoog, middel of laag wordt ingeschat.

De scenario's kunnen als zij zich voordoen zowel het jaarlijkse kostenverschil vergroten of verkleinen. We zien dan een bandbreedte waarbij het jaarlijkse kostenverschil tussen bronscheiding en nascheiding tot 60% kleiner of 40% groter zou kunnen uitvallen. Dit is zeer theoretisch want het is niet bekend of en in welke mate de scenario's zich voordoen. Kostenverhogende en -verlagende effecten kunnen elkaar ook opheffen.

Voor de eenmalige kosten zien we in de sensitiviteitsanalyse dat een verkeerde inschatting van het benodigde wagenpark of de communicatiekosten leidt tot een substantiële afwijking. Het risico op deze scenario's wordt echter laag geschat en er is enige sturing vanuit de bedrijfsvoering op mogelijk. Bovendien kan de afwijking zowel naar boven als naar beneden optreden.

Vergelijking scenariostudie 2021

In 2021 is naast de kostendoorrekening door KplusV door de GAD een scenariostudie uitgevoerd die vergelijkbaar is met de sensitiviteitsanalyse die nu door KplusV is uitgevoerd. In 2021 is als scenario ook de toename of afname van het tonnage PMD betrokken. Inmiddels weten we dat ondanks het verbod op single used plastics en de invoering van het statiegeld op flesjes en blikjes het tonnage PMD de afgelopen jaren stabiel is gebleven. Het is mogelijk dat de inzet op het verminderen PMD op lange termijn wel effect heeft maar dit gaat zo langzaam dat het nu niet in de sensitiviteitsanalyse is meegenomen.

Dienstverlening

Ten aanzien van de dienstverlening valt aan te geven dat nascheiding voor een groot deel van de inwoners als prettig ervaren zal worden omdat het leidt tot minder minicontainers in de tuin. Ook wordt er van de inwoners, zowel gebruikmakend van minicontainers als van verzamelcontainers, minder gevraagd omdat zij niet zelf hoeven te scheiden (gemak). Een deel van de inwoners wil juist graag door afval te scheiden een bijdrage leveren aan afval- en milieubewustzijn in algemene zin. Er is een directe wisselwerking tussen kosten en dienstverlening omdat de kosten van de GAD worden vertaald in de afvalstoffenheffing die de inwoners betalen.

Duurzaamheid

Op dit moment passen zo'n 90 van de 345 Nederlandse gemeenten nascheiding van PMD toe. Het grootste deel van de gemeenten maakt gebruik van een bronscheidingsstelsel. Vooral gemeenten met veel verstedelijking en hoogbouw kiezen voor nascheiding, minder stedelijke gemeenten met vooral laagbouw zetten vooral in op bronscheiden. De landelijke resultaten van het PMD scheiden via bronscheiding en nascheiding zijn op dit moment vergelijkbaar als het gaat om de hoeveelheid en de herbruikbaarheid.

Door de doorontwikkeling van de techniek bij nascheiding is de verwachting dat dit percentage in de toekomst nog kan stijgen. Het resultaat van nascheiding is deels ook afhankelijk van het scheidingsgedrag van inwoners. Zo maakt de aanwezigheid van GFT in het restafval het lastiger het PMD uit het afval na te scheiden.

Ook het percentage bronscheiden kan stijgen. Het scheidingspercentage bij bronscheiding is afhankelijk van de scheidingsbereidheid van inwoners. In de regio Gooi en Vechtstreek is de scheidingsbereidheid voor PMD hoog. Wel is deze sinds 2021 gedaald van 70 naar 64%. De financiële effecten van deze daling zijn meegenomen in de nieuwe doorrekening.

Het is niet goed te voorspellen hoe de scheidingsbereidheid zich de komende jaren zal ontwikkelen. Deze kan verder dalen, maar kan door inzet van campagnes, goede dienstverlening en continuïteit ook

stijgen. De effecten hiervan zijn meegenomen in de sensitiviteitsanalyse. Elke procent hogere of lagere respons (scheidingsbereidheid) op de PMD bij bronscheiding heeft een kosteneffect van €27.000.

Bij bronscheiding zijn inwoners zich bewust van de door hen geproduceerde afvalstoffen, wat positief bijdraagt aan andere duurzame gedragingen. De overgang naar nascheiden van PMD kan mogelijk invloed hebben op het de scheidingsbereidheid ten aanzien andere grondstoffen zoals OPK en GFT. Dit effect is betrokken in de sensitiviteitsanalyse.

Bij zowel doorgaan met bronscheiding als een overgang naar nascheiding van PMD, zal het motiveren en op peil houden van de kennis t.a.v. afvalscheiden aandacht vergen van de organisatie.

Beleidsontwikkelingen Rijk en Europa

Voor veel afvalstromen, zoals papier, glas en textiel, blijkt de gescheiden inzameling en verwerking een succes. PMD is ook een succesvolle afvalstroom als het gaat om de inzameling. Op het gebied van de herbruikbaarheid is nog wel wat te winnen. Het beleid rond verbranding van restafval wordt strenger en vanaf 2026 zal er waarschijnlijk netto een CO2 heffing betaald moeten worden over het te verbranden restafval. Ook wordt er gesproken over de mogelijkheid om de verbrandingsbelasting verder op te hogen. Het blijft dus waarschijnlijk lonen om PMD – linksom of rechtsom – te scheiden. Het Rijk zet ook in op nieuwe inzameltechnieken en preventie van PMD, bijvoorbeeld retourname met statiegeld en het tegengaan van 'single used plastics'.

Naar verwachting zal het Rijk ook gaan kiezen voor meer standaardisering op de inzameling en verwerking van de PMD stroom. Op dit moment is er nog geen zicht op de richting hiervan. Dit brengt het risico met zich mee dat de overstap naar een ander inzamelsysteem later (gedeeltelijk) moet worden aangepast waardoor opnieuw eenmalige kosten gemaakt moeten worden.

Naar verwachting gaat in 2024 het Rijk/RWS binnen het VANG programma onderzoek doen naar het effect van bestaande en nieuwe inzamelsystemen en systeemwijzingen (zoals het overstappen op nascheiden) op de kwaliteit van grondstoffen en scheidingsgedrag.

Ontwikkelingen blijven monitoren

De inzameling van afval en de verwerking kent vele beïnvloedingsfactoren. In de doorrekening hebben we dit ondervangen met de sensitiviteitsanalyse. De doorrekening van effecten kent hierdoor een ruime bandbreedte.

De ontwikkelingen op het gebied van afvalinzameling en verwerking gaan hard. Het is daarom belangrijk om de ontwikkelingen te blijven monitoren om bij elke nieuwe aanbesteding de juiste keuze te kunnen maken. Tegelijkertijd is consistentie belangrijk voor een efficiënte bedrijfsvoering en duidelijkheid voor inwoners en daaruit voortvloeiend hun scheidingsbereidheid. Tenslotte heeft de termijn waarvoor wordt aanbesteed een groot effect op de prijs. Daarom moeten keuzes niet voor een te korte termijn worden gemaakt.

Varianten op bronscheiding en nascheiding

Voorgelegd is de keuze tussen bronscheiding en nascheiding. Er zijn variaties hierop mogelijk.

- Bronscheiding gecombineerd met nascheiding op restafval: hierbij blijft voor inwoners de bronscheiding bestaan maar wordt door de verwerker alsnog PMD nagescheiden wat in het restafval terecht is gekomen. Dit levert in de dienstverlening en voor de bedrijfsvoering geen voordelen op. Daarom zien we dit meer als variant voor de aanbesteding bronscheiding als het kostentechnisch interessant is.
- Differentiatie bronscheiding en nascheiding op basis van gebied: in deze variant wordt nascheiding toegepast in hoogstedelijk gebied en bronscheiding in laag stedelijk gebied. Achtergrond bij deze keuze is dat inwoners in hoogstedelijk gebied minder ruimte hebben voor veel afvalstromen en daarmee de scheidingsbereidheid lager is. Wij raden dit af omdat in onze regio hoogstedelijke en laagstedelijke bouw zich afwisselt en in elkaar overvloeit en

daarmee voor inwoners niet goed duidelijk is waarom dicht naast elkaar twee systemen worden gehanteerd. Het is daarmee ook lastig om de inzameling efficiënt uit te voeren.

Planning

Met een besluit over bronscheiding of nascheiding in juni 2024 is er voldoende tijd voor het aanbestedingstraject en bij keuze voor nascheiding de implementatie van het nieuwe systeem.

Traject naar besluitvorming:

15 feb 2024	AB	Vrijgeven rapport K+V met voorstel voor zienswijzen naar de raden
tot 10 mei	Raden	12 weken voor zienswijzen
11 mrt 2024	Raden	Regiopodium
30 mei 2024	DB	Voorbespreking besluit
14 jun 2024	PFHO	Advisering aan AB op besluit bron- of na scheiding
27 jun 2024	AB	Besluit bron- of na scheiding met inachtneming zienswijzen raden

Bijlage(n)

Rapport KplusV