



Jaartal / nummer
2013 / 029

Naam
Kadernota "Creatief met afval: minder afval meer grondstoffen"

Publicatiedatum
5 februari 2013

Opmerkingen

- **Vaststelling** van de nota "Kadernota Creatief met afval: minder afval meer grondstoffen" (beleidsregel inzake afvalscheiding) bij besluit van de Raad van de gemeente Nijmegen in zijn vergadering van 30 januari 2013, (raadsvoorstelnummer 11/2013).

Aantal bladzijden / verkoopprijs
18 / €f 0,20

Creatief met afval

minder afval meer grondstoffen

KADERNOTA VOOR

afvalbeleid Nijmegen 2013 - 2022



Gemeente Nijmegen

Stadsbeheer

December 2012

1 Inleiding

Aanleiding voor het actualiseren van afvalbeleid

De wereld van afvalverwerking is sterk in ontwikkeling. De vraag groeit om zo verantwoord mogelijk met ons afval om te gaan. Doordat de wereldbevolking groeit en ook steeds welvarender wordt, ontstaat een sterk stijgende vraag naar grondstoffen. We beseffen steeds beter dat we verantwoord met grondstoffen om moeten gaan, om onze welvaart ook in de toekomst zeker te kunnen stellen. Productketens moeten gesloten worden om ons huidige consumptiepatroon in stand te houden.

Juist de afgelopen jaren zijn we daarom ons afval meer dan ooit gaan zien als een waardevolle bron van grondstoffen. Afval verandert langzamerhand van een kostenpost naar een inkomstenbron. Van afvalscheiden vanuit milieuperspectief wordt afvalscheiden steeds meer een noodzaak vanuit economisch perspectief. Het is zaak om tegen zo laag mogelijke kosten afval dat geschikt is voor herbruik te verzamelen en het restafval zo veel mogelijk te beperken. Daarbij speelt ook nog dat de technische ontwikkelingen snel gaan. Door deze ontwikkelingen zijn nu beleidskeuzes en passende maatregelen nodig. Daarom is nu het moment om het afvalbeleid voor de komende periode te actualiseren.

Gemeenten die net als Nijmegen hoog scoren met het gescheiden inzamelen van afval, bevorderen effectief het scheidingsgedrag van hun inwoners. In Nijmegen doen we dat enerzijds door te streven naar een hoog service-niveau voor herbruikbaar afval; groen-afval, plastic, oud papier, textiel en glas zamelen we *gratis*, laagdrempelig en frequent in. We maken het voor de burger zo gemakkelijk mogelijk. Anderzijds wordt onnodig restafval ontmoedigd door de groene afvalzak, waarvoor moet worden betaald. Een bijdrage voor afvalverwerking is op die manier verwerkt in de prijs van elke zak. We gaan uit van het principe; 'de vervuiler betaalt'. Deze werkwijze is succesvol; Nijmegen heeft bijna het hoogste scheidingspercentage van alle vergelijkbare steden.¹ De in deze beleidsnota voorgestelde maatregelen zijn erop gericht dit goede resultaat nog te verbeteren. Naast dit hoge scheidingspercentage zijn de kosten voor de afvalinzameling en verwerking laag. Voor de inwoners van Nijmegen is afval goedkoop.

Wet- en regelgeving

De gemeente heeft de wettelijke taak om zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Gemeentelijk beleid betreft dus expliciet niet bedrijfsafval. Er worden wettelijke eisen gesteld aan iedere gemeente vanuit de Wet Milieubeheer en Het landelijk Afvalbeheer Plan (LAP2) Deze eisen zijn uitgangspunt voor beleid.

Leeswijzer

In deze kadernota richten we ons op de kern van het afvalbeleid voor de langere termijn (10 jaar). In hoofdstuk 2 brengen we de resultaten van ons afvalbeleid tot nu toe in beeld. Hoe goed doen we het en wat zou er beter kunnen? Verder geven we een visie op de toekomst en onze ambities. Hoofdstuk 3 beschrijft de doelen en nadruk van het beleid om deze ambities waar te kunnen maken. Het 4e en laatste hoofdstuk geeft het financiële beeld van afval. De bijlage van deze kadernota bevat een overzicht van de voorgestelde maatregelen op de kortere termijn.

Een bijbehorend uitvoeringsplan bevat de verdere bijlagen voor hen die geïnteresseerd zijn in de achtergronden van deze kadernota. Het bevat de gedetailleerde uitwerking en onderbouwing van de maatregelen, een benchmark van Nijmegen ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, een samenvatting van het digitale klantenpanel over afval en een overzicht van concrete uitvoeringsvoorstellen per afvalstroom. Daarmee beoogt het uitvoeringsplan daadwerkelijk ook een 'plan voor de uitvoering' van afval te zijn.

¹ Nijmegen heeft in de Benchmark na Maastricht de hoogste afvalscheiding van vergelijkbare steden. Zie: ook 2.3 en het uitvoeringsplan Hoofdstuk 7

2 Visie en richtingen

2.1 Visie

Grondstoffen

Het streven is om zo veel mogelijk grondstoffen uit afval voor hergebruik terug te winnen. Aan de andere kant willen we zo min mogelijk restafval overhouden dat verbrand moet worden. We wensen een afvalloze samenleving: "Afval bestaat niet" of "een wereld zonder afval", worden gepropageerd. Ook Nijmegen wenst maximaal de grondstoffen uit afval te behouden. Om afval te reduceren, gaan we uit van de gangbare hiërarchie, die ook wel de 'ladder van Lansink' heet:

- ⇒ Afval moet worden voorkomen door minder consumptie of verpakkingen (preventie)
- ⇒ Anders willen we proberen producten te hergebruiken (bijvoorbeeld kringloop)
- ⇒ Afval willen we in ieder geval recyclen door grondstoffen opnieuw te gebruiken
- ⇒ Pas dan gaan we afval verbranden
- ⇒ En als het echt niet anders kan, storten we het

De primaire taak van de gemeente behelst huishoudelijk afval. De nadruk ligt op het terugwinnen van grondstoffen om deze maximaal voor productie beschikbaar te krijgen. Bij afval kunnen we ook rekening houden met aanbod en vraag van bedrijven. Een circulaire economie is voor bedrijven interessant vanuit kosten oogpunt en voor iedereen vanuit duurzaamheidsperspectief. Onze gemeente wil naast het doel van maximale scheiding van afval van de inwoners, ook een faciliterende rol spelen naar het bedrijfsleven, zoals op het gebied van de 'biobased economy', waarbij biomassa (hernieuwbare grondstof en CO₂ neutraal) uit de hele regio gericht ingezet worden als grondstof en energiebron.

Afval scheiden aan de bron

We laten het afval scheiden door de burgers 'bij de bron'. Dit levert het beste scheidingsresultaat en meeste hergebruik op. 'Nascheiding', het scheiden van afval na inzameling in een installatie, blijkt vooralsnog technisch onvolmaakt en duur. Daarbij maakt het burgers ook minder bewust van het nut van afvalpreventie door hen zelf.

In Nederland zien we dat systemen die gebruik maken het principe "de vervuiler betaalt" leiden tot meer afvalscheiding en lagere afvalbeheerskosten dan waar dat niet gebeurt. Steeds meer gemeenten gaan dan ook over op een diftarsystematiek.

Diftar: differentiatie van tarieven – de inzameling van restafval is duurder voor de burger dan herbruikbare stromen: de prijs van de groene zak, tegenover gratis inzameling van groente-fruit en-tuin-afval (GFT), papier, glas, plastic, etc.

Diftar is de basis van de succesvolle afvalscheiding in Nijmegen. In een diftar-systeem wordt voor onbruikbaar restafval een hoger tarief gerekend, dan voor herbruikbare stromen. Het is natuurlijk van belang om het gescheiden inleveren van herbruikbaar afval daarbij zo veel mogelijk te faciliteren. Dat betekent service verhogen op de gewenste stromen en ongewenste stromen ontmoedigen.

Ambitie

Nijmegen scoort met 62% afvalscheiding heel goed als grotere stad, ten opzichte van het landelijke gemiddelde van 52%. Het landelijke streven van 65% in 2015 ligt zeker binnen bereik. Met extra maatregelen moet een hoger percentage mogelijk moeten zijn, waardoor nog minder grondstoffen als restafval in de afvalzak belanden, .

Nu zeggen percentages niet alles. Ook het absolute gewicht van 125 kilogram restafval per inwoner in Nijmegen, per jaar (2011) is voor een stad laag te noemen. Een succes dat zonder meer voortkomt uit de beperkingen van de afvalzak, die nu eenmaal minder geschikt is voor grof

afval en natte fracties. Wij streven ernaar om Nijmegen als eerste stad van Nederland op een niveau van minder dan 100 kilogram restafval per inwoner per jaar te krijgen.

Nijmegen scoort goed wat betreft afvalscheiding. We gaan door op de ingeslagen weg met diftar, service op herbruikbare afvalstoffen en betaalde afvalzakken voor restafval. Het actualiseren van ons beleid is gericht op het nog meer scheiden van afval voor hergebruik, meer gemak voor de burger, tegen redelijke kosten. Een hoog ambitie niveau is mogelijk van 70% afvalscheiding en minder dan 100 kilo restafval per inwoner in 2020.

Toekomstbeeld: ‘omgekeerd inzamelen’

Wanneer we fantaseren over een afvalloze samenleving, tekent zich al een toekomstbeeld af: daar waar mogelijk hergebruik en verder een sterke reductie van restafval. We kunnen dit bereiken door het inleveren van bruikbare grondstoffen te vergemakkelijken en het zich ontdoen van restafval meer te belemmeren. Door een hogere service op de waardevolle grondstoffen te bieden en zo goed scheidingsgedrag te belonen, en een lagere service op restafval worden inwoners gestimuleerd om hun afval beter te scheiden. Restafval wordt bijnaak.

Men spreekt in dit kader ook wel van ‘**omgekeerd inzamelen**’: De term ‘omgekeerd inzamelen’ geeft aan dat de inspanningen tot voor kort vooral gericht waren op het inzamelen van restafval. Bij omgekeerd inzamelen wordt de nadruk juist gelegd op de servicegerichte inzameling van herbruikbare grondstoffen uit het huishoudelijk afval.

In de toekomst halen we grondstoffen graag, frequent en gratis op aan huis. Voor nutteloos restafval zal men zelf de moeite moeten nemen om naar een containerpark op grotere afstand te gaan, waar men ervoor moet betalen. Experimenten op kleine schaal tonen aan dat dit concept een enorme reductie van het restafval kan betekenen. Het is echter nu nog te vroeg om dit toekomstperspectief stadsbreed uit te rollen. De werkwijze is nog nooit in een grotere stad ingevoerd, het vraagt om enorme investeringen in ondergrondse containers en we weten niet welke risico’s we lopen wat betreft onze huidige goede resultaten. We volgen de ontwikkelingen in andere gemeenten nauwgezet, en zien omgekeerd inzamelen als de richting voor de lange termijn die we graag onderzoeken door bijvoorbeeld pilots en businesscases.

Actualiseren van beleid

We blijven ook de komende periode uitgaan van een systeem van afvalscheiding door de burger (bronscheiding) en ook staat het diftar-systeem met de “groene zak” nu niet ter discussie. Deze uitgangspunten zijn immers de basis voor de succesvolle afvalscheiding in Nijmegen en de burgers zijn er tevreden over. Dit blijkt uit het digitale stadspanel, waarmee we de inwoners gevraagd hebben wat zij belangrijk vinden op het gebied van afval.²

Met een hoog serviceniveau op herbruikbare grondstoffen, zoals het frequent, gratis inzamelen van GFT en de afvalzak voor restafval, is men in Nijmegen de weg naar omgekeerd inzamelen al lang geleden ingeslagen.

We volstaan in deze kadernota met een actualisatie van het bestaande beleid om de volgende redenen:

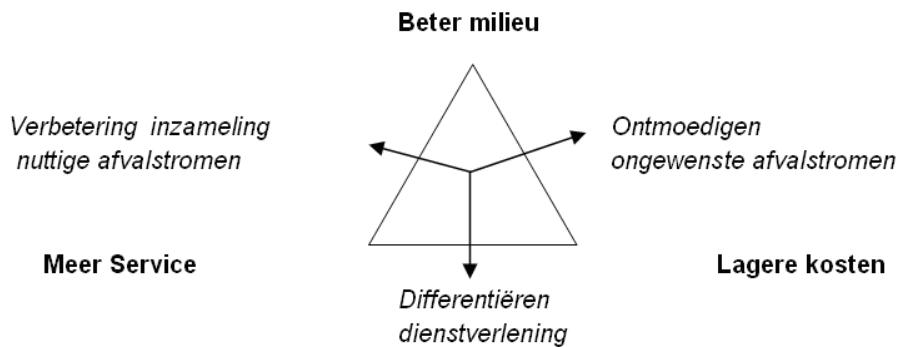
1. Het huidige afvalbeleid van de gemeente Nijmegen is bijzonder succesvol wat betreft milieueffecten, serviceniveau voor de burger en de kosten die we hiervoor maken.
2. Landelijke ontwikkelingen op het gebied van afval zijn geen aanleiding het beleid en de Nijmeegse werkwijze op korte termijn drastisch om te gooien.
3. Natuurlijk willen we met concrete verbeteringen op de huidige uitvoering afvalscheiding verhogen en restafval beperken. Met deze nota stellen we een aantal maatregelen voor om dat te bereiken.

² De gegevens vanuit het digitale stadspanel zijn gebruikt om de plannen te toetsen en waren richtinggevend voor sommige beleidsideeën. Een samenvatting is te vinden in het uitvoeringsplan Hoofdstuk 6. De totale rapportage wordt in zijn geheel separaat aan de Raad aangeboden.

2.2 Beleidsmaatregelen gericht op milieu, service en kosten

Binnen afvalbeleid bestaat een onderlinge verwevenheid van milieueffecten, service voor de burger en de kosten voor afvalmanagement. Dit wordt meestal weergegeven in de vorm van de “afvaldriehoek”.

De afvaldriehoek geeft ook de mogelijke beleidsrichtingen en actielijnen voor plannen aan:



Adequaat beleid maakt keuzes wat betreft milieu, service en kosten, en komt tot een optimale “mix”. De hoofddoelstelling is een beter milieu door het maximaal afscheiden van grondstoffen. Positieve milieueffecten worden bereikt, wanneer het scheidingsgedrag van de burger wordt verbeterd. Dit kan langs verschillende wegen. Een hoger serviceniveau voor nuttige grondstoffen vergemakkelijkt het scheiden ervan. Het ontmoedigen van restafval doordat het meer inspanning vraagt of meer kost zal ook tot meer afvalscheiding leiden. Maatregelen kosten geld of leveren op. De drie aspecten, milieu, service en kosten, zijn onlosmakelijk verbonden in onderlinge afhankelijkheid.

Effectieve afvalscheiding maakt het verwerken van afval ook meer kostendekkend voor de gemeente en haar inwoners. We hoeven dan minder afval te laten verbranden en ontvangen extra revenuen voor herbruikbare grondstoffen. Het streven is dat de totale kosten van afval voor de burger liefst op hetzelfde, of in ieder geval een rechtvaardig, niveau blijven. Meevallers door de logistieke verbeteringen, door hogere opbrengsten van hergebruikstromen of door vermeden verwerkingskosten worden door de inwoners van Nijmegen zelf opgebracht. Wanneer we deze voordelen aanwenden voor serviceverhoging op het gebied van afval, dan belonen we de burgers heel direct voor hun inspanningen.

Binnen de afvaldriehoek is het doel de juiste balans te bewerkstelligen tussen:

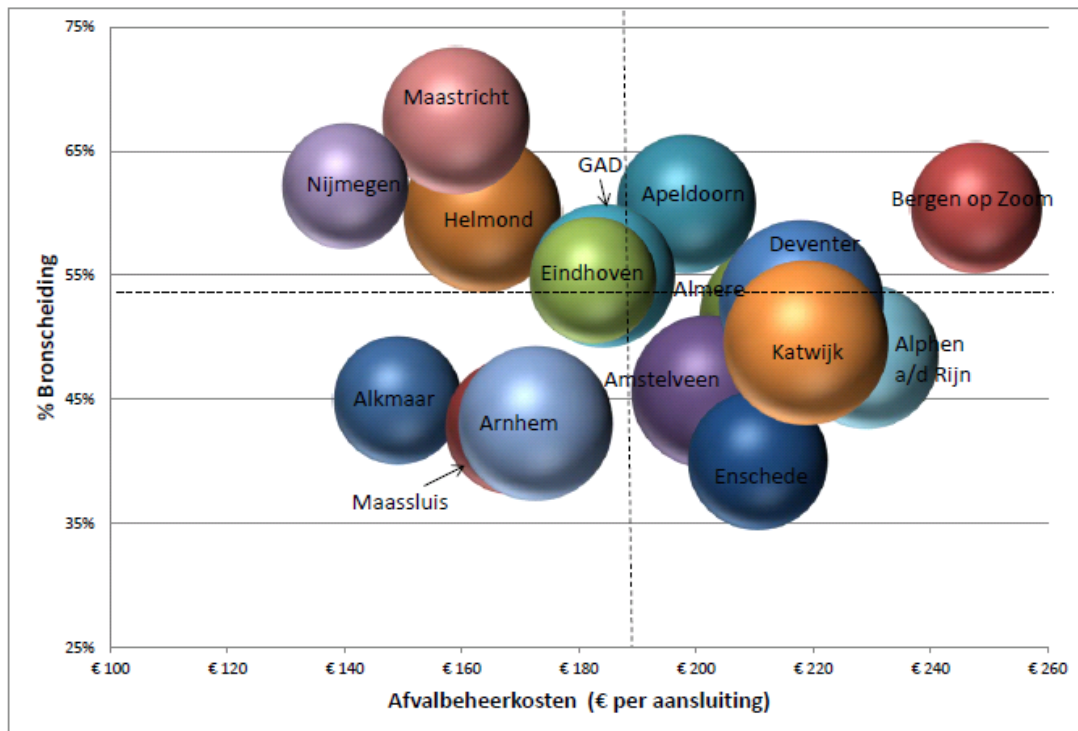
1. gewenst milieu effect: verbetering van het scheidingsgedrag van burgers
2. service: dat bieden we graag, maar wel gericht op de scheidingsdoelstelling
3. kosten: van afvalinzameling en verwerking zo doelmatig mogelijk inrichten

We willen een zo maximaal mogelijk milieu-effect bereiken, met een adequaat serviceniveau en tegen “redelijke” kosten. We willen de burger daarvoor enerzijds verleiden tot het aanleveren van herbruikbaar afval door dit te faciliteren of zelfs te belonen. Anderzijds willen we juist het niet scheiden van recyclebaar afval voorkomen en het aanbieden van onnodig restafval tegenwerken: “pull” en “push”

2.3 Afval in Nijmegen in vergelijking met andere gemeenten

Uit het landelijke benchmark-onderzoek van afval blijkt hoe goed Nijmegen presteert ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Het effect van het tot op heden gevoerde afvalbeleid is weergegeven in onderstaande figuur. Hierin zijn de resultaten van een aantal vergelijkbare gemeenten op het gebied van milieu (verticale as), kosten (horizontale as) en service (grootte van de bol) tegen elkaar afgezet.

Kort gezegd streeft elke gemeente ernaar om met een zo groot mogelijke bol linksboven in het diagram terecht te komen. Ons beleid is dan ook hierop gericht.



Uit de figuur wordt duidelijk, dat Nijmegen:

- wat betreft afvalscheiding samen met Maastricht de beste milieuscore heeft
- lager dan gemiddelde afvalbeheerskosten heeft
- minder scoort op serviceniveau

Een uitgebreid afvalprofiel van Nijmegen ten opzichte van de benchmark is opgenomen in de Uitvoeringsnota als Hoofdstuk 7. Dit beeld is richtinggevend voor ons beleid. De vergelijking van Nijmegen met andere gemeenten laat de volgende aandachtspunten per prestatiegebied zien:

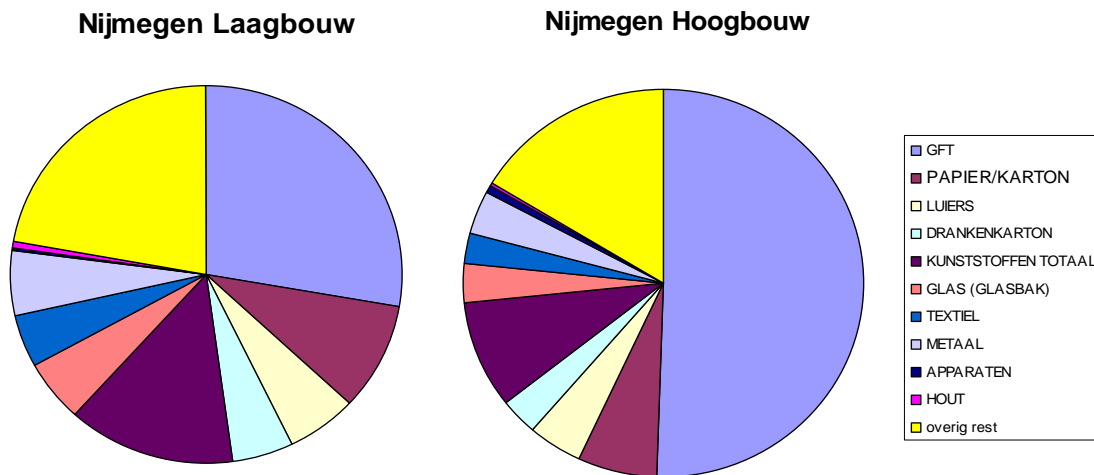
Milieuprestaties: Zijn goed, maar kunnen vooral wat betreft milieustraten en grof huishoudelijk afval beter.

Kosten: De kosten voor inzameling en ook voor verwerking zijn in Nijmegen per huishouden bijzonder laag. Ook de kosten voor de burger zijn in Nijmegen laag.

Service: Nijmegen scoort lager dan het gemiddelde: we kunnen de ophaallogistiek voor papier verbeteren, en de dekking van containers voor glas en textiel kan worden verbeterd. Er zijn relatief erg veel mensen aangewezen op onze milieustraat. Ook kunnen we meer inzetten op het voorlichten en motiveren van onze inwoners.

2.4 Veel potentieel voor verdere verbetering

Ondanks het succes van ons systeem, laat de gemeente Nijmegen nog kansen liggen met betrekking tot afvalscheiding en duurzaamheid. Het kan altijd beter. De jaarlijkse sorteeraanlyse van de inhoud van de groene afvalzakken, dus van datgene wat burgers weggoien als restafval, maakt duidelijk dat ons restafval nog altijd zo'n 60% herbruikbare stoffen bevat. Opvallend is daarbij het verschil tussen de zakken van hoogbouw- en laagbouwoningen. Vooral GFT wordt maar slecht gescheiden in hoogbouw. De zakken uit de laagbouw bevatten nog 27,7% groen afval, die uit de hoogbouw maar liefst 50,5%. Het gaat daarbij in de hoogbouw vrijwel uitsluitend om keukenafval, waarvan de opslag voor bewoners lastig is. De onderstaande cirkeldiagram laat zien dat de helft van het afval uit hoogbouw uit GFT bestaat.



Herbruikbare grondstoffen in het restafval zijn letterlijk van onschatbare waarde. We weten wat de kosten zijn voor het verbranden van restafval en we kunnen inschatten wat de potentiële inkomsten kunnen zijn van de grondstoffen in de restafvalzakken. Uit een simpele berekening blijkt dat we jaarlijks zo voor meer dan anderhalf miljoen euro aan geld gewoon weggoien.

Het is natuurlijk een utopie we restafval daadwerkelijk zo goed gaan gescheiden, dat het financieel tot zo'n grote opbrengst leidt. Wel maakt dit inzichtelijk dat het beter scheiden van ons afval tot besparingen leidt, waarmee de investeringen ervoor wellicht gedekt kunnen worden. Het 'delven' van grondstoffen uit ons afval is meer dan de moeite waard.

3 Focus en doelen

3.1 Focus

Ons streven is het scheidingspercentage van afval in Nijmegen nog verder te verhogen. Ook al weten we niet precies hoe de ontwikkelingen op de wat langere termijn zijn. Wat we wel weten is dat we vanuit een goede uitgangspositie mogen starten. Het doel is 70% afvalscheiding en minder dan 100 kilo restafval per inwoner in 2020.

Wat is dan de richting voor de toekomst? In ons land bestaan hierover verschillende opvattingen. De afgelopen jaren was er de controverse tussen bronscheiding en nascheiding. Nascheiding is het na inzameling uitsplitsen van verschillende soorten afval in een technische installatie of fabriek. Dit levert een voordeel op wat betreft het gemak; de burger hoeft geen inspanningen te leveren om het afval zelf te onderscheiden. Onderzoek maakt echter duidelijk dat nascheiding in ieder geval de komende tijd nog technisch onvolmaakt is. Het is daarbij te duur en wij zijn dus terughoudend om het roer nu om te gooien. We gaan daarom voorlopig door op de ingeslagen weg met het optimaliseren van ons systeem van bronscheiding, diftar en afvalzakken.

Vanuit de sorteeraanlyse van de restafval-zakken weten we dat er nog veel te recyclen stoffen verbrand worden. Het beleid moet leiden tot meer afvalscheiding en dus minder restafval. We zullen ons op de die aspecten focussen waarvan we het meeste effect verwachten.

maximaal effect afvalscheiding

1. Meer gemak: meer scheiding door meer service voor herbruikbare grondstoffen

Nijmegen kent een matig serviceniveau. Het is aan de gemotiveerde inzet van de inwoners van Nijmegen en aan de afvalzak te danken dat we zulke mooie resultaten bereiken.

Serviceverhoging op met name de herbruikbare afvalstromen met het realiseren van nieuwe en logischer inzamellocaties, zal burgers nog meer motiveren tot afvalscheiding. We gaan inzetten op verzamelen op logische plekken, zoals scholen, instellingen en supermarkten. We willen de service verbeteren op glas, textiel, elektrische apparaten, klein chemisch afval en papier.

2. Het percentage GFT in het restafval vooral van hoogbouw moet omlaag

Nu bestaat het restafval in hoogbouw voor meer dan de helft uit GFT (keukenafval). Dit is een probleem waar heel Nederland mee worstelt. De komende jaren willen we dit in Nijmegen fors omlaag brengen. We doen dit o.a. door op een adequate manier opnieuw containers voor GFT (en restafval) bij hoogbouw te realiseren. De komende jaren willen we 'pilots' doen bij hoogbouw die tot maatregelen moeten leiden om scheiding van keukenafval in hoogbouw te verbeteren. Elders in Nederland worden bijvoorbeeld experimenten gedaan met het afvoeren en filteren van keukenafval via het riool en vergisting in kleinschalige installaties. We volgen dit soort experimenten met veel interesse.

3. Meer afvalscheiding door het verbeteren van de inzamelmiddelen

Terwijl het huidige systeem goede resultaten oplevert, zijn er altijd verbeteringen mogelijk in de logistiek van afvalinzameling. Te denken valt aan het introduceren van ondergrondse afvalcontainers wanneer dit grote voordelen heeft en bijvoorbeeld een aparte minicontainer voor oud papier. Ervaringen van andere gemeenten maken duidelijk welke methodiek in welke situatie beter of minder goed werkt.

maatregelen waarvan we veel verwachten

Wat betreft de doelstellingen verwachten we veel resultaat van de volgende maatregelen:

- Op dit moment wordt een project uitgevoerd, waarmee glas- en textielcontainers gelijkmatiger over de stad verdeeld worden. De containers worden geconcentreerd bij de supermarkten. Dat voorkomt overlast in de wijken. Waar mogelijk worden de containers

ondergronds gebracht. Dat komt ten goede aan de beeldkwaliteit en voorkomt verrommeling. Omdat ondergrondse containers groter zijn, wordt de logistiek efficiënter.

- Bij nieuwbouwcomplexen en waar dit voordelen heeft worden nu al vaak ondergrondse containers geplaatst. Met ons beleid willen we dit beter reguleren, waardoor de voordelen van ondergrondse containers daarbij optimaal benut kunnen worden.
- Het verbeteren van milieustraten en het invoeren van een afvalpasje. Nijmegen scoort relatief slecht op het scheiden van grof huishoudelijk afval. De voorgenomen uitbreiding en verbetering van de milieustraat moet dit verbeteren. Daarnaast kan met hetzelfde afvalpasje het systeem van ondergrondse containers verbeterd worden. De betaling van het afval kan geregeld worden met het pasje, zodat gebruikers van deze containers niet langer aparte zakken hoeven te kopen.
- Het invoeren van een kleinere afvalzak naast de grote, als service voor de burger, maar ook als extra diftar impuls. Het inzamelmiddel is een belangrijke factor voor scheiding.
- De mogelijkheden verkennen om ook blik en sappakken gescheiden en gratis op te halen met de inzameling van de plastic verpakkingen (in de gratis 'plastic hero' zakken) Hier wordt op dit moment ook over onderhandeld door de VNG, het Rijk en het verpakkende bedrijfsleven.

gedragsbeïnvloeding

Effectief afvalbeleid bij bronscheiding wordt absoluut bepaald door de attitude en het gedrag van de burger zelf. Deze bepaalt immers bij het aanrecht of hij daadwerkelijk zijn afval gaat scheiden of niet. Dit betekent dat we naast het creëren van de voorwaarden om afval te scheiden, we ook extra aandacht gaan besteden aan communicatie en gedragsbeïnvloeding. Om de belevingswereld van de burger beter te doorgronden en nog gericht en succesvoller te communiceren, willen we een specialist op het gebied van massacommunicatie betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe ideeën.

3.2 Doelen als basis voor maatregelen

Voor de komende vier jaar stellen we een heel pakket concrete maatregelen voor. Deze maatregelen kunnen gezien worden als de verdere stappen op de hierboven beschreven weg. In de bijlage van deze kadernota staan de maatregelen onder elkaar. In het separate uitvoeringsplan wordt op de achtergronden en de implementatie ervan ingegaan.

Hieronder beperken we ons tot de opsomming van de doelen. We stellen ons drie hoofddoelen waarmee we een verbetering van afvalscheiding willen bewerkstelligen.

- A. We willen een maximaal milieurendement door zo veel mogelijk afval te scheiden dicht bij de bron (*vooral een milieudoelstelling*)
- B. Omdat we weten dat het gedrag van burgers cruciaal is zetten we burgers en bedrijven in de hoofdrol (*vooral een servicedoelstelling*)
- C. We streven naar maximale doelmatigheid op het gebied van inzameling en verwerking (*vooral ook uit kostenoptiek*)

Vanuit deze doelen formuleren we negen subdoelen.

Vooraf milieu:

- A1. Diftar wordt optimaal ingezet als middel voor het terugwinnen van grondstoffen.
- A2. Een adequate differentiatie naar verschillen tussen woningtypen (laag- en hoogbouw)

A3. We gebruiken nieuwe inzamellocaties en inzamelmiddelen met potentieel

Vooral service:

B4. We hebben effectieve communicatie gericht op de gewenste kennis, attitude en gedrag

B5. Onze handhaving is 'educatief' en waar nodig streng gericht op het bereiken van maximaal gedragseffect

B6. We bereiken specifieke doelgroepen als studenten of binnenstadsgebruikers om deze extra te faciliteren

Vooral doelmatigheid:

C7. De afvalketens zijn met DAR en ARN maximaal inzichtelijk en regionaal gesloten.

Beleidsstaken van GR MARN voor afval worden ondergebracht bij DAR.

C8. Afvalinzameling en verwerking zijn technisch voorbereid op de te verwachten toekomst

C9. Maatschappelijk verantwoord ondernemen krijgt waar mogelijk een plaats, waaronder social return van uit de afvalketen.



4 Financieel

Restafval verwerken en grondstoffen vermarkten

Het grootste deel van de kosten voor de inzameling en verwerking van afval worden voor de gemeente Nijmegen gemaakt bij Dar. Met een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) geeft de gemeente opdracht aan Dar voor afvalinzameling en verwerking. Voor alle activiteiten van Dar op het gebied van afvalinzameling is in 2013 een bedrag gemoeid van bijna 10 miljoen euro. Ongeveer een derde van dit bedrag bestaat uit kosten en baten uit afvalverwerking. Het is duidelijk dat een substantieel deel van de exploitatie van afval bepaald wordt door de kosten voor het verwerken van restafval en de inkomsten uit het vermarkten van grondstoffen. Minder verwerken en meer vermarkten levert op, hetgeen ook een belangrijk argument is voor optimale afvalscheiding.

Kosten – inkomsten afval

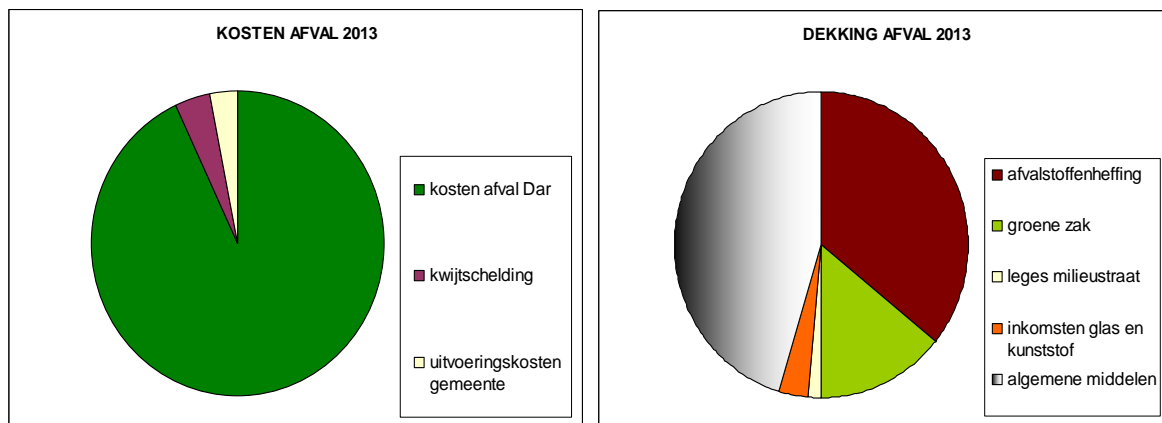
Voor de gemeentebegroting blijven de kosten voor afval binnen de grenzen van de DVO. Ook verbeteringen in de uitvoering worden binnen de DVO opgevangen en blijven dus binnen de budgetten van het programma Openbare Ruimte. We zijn van mening dat de plannen die in dit beleidsplan voorgesteld worden, uitgevoerd kunnen worden binnen de gangbare budgetten. Wanneer we de komende jaren de keuze zouden maken voor een totaal andere werkwijze van afval inzamelen zullen de middelen niet toereikend zijn. Bijvoorbeeld het stadsbreed invoeren van omgekeerd inzamelen en ondergrondse containers zou om grote extra investeringen vragen. Voor het effect van een dergelijk plan op de gemeentebegroting en het eventueel doorwerken daarvan in de gemeentelijke heffingen is het dan zaak om dit eerst in een businesscase uit te werken en aan de Gemeenteraad voor te leggen.

LASTEN EN BATEN HUISHOUELIJK AFVAL 2013 (x €1.000,-)			
<i>lasten afval</i>		<i>baten afval</i>	
<u>DVO met Dar:</u>		<u>Heffingen</u>	
Inzamelkosten (rest, GFT, papier, etc).	6.924	Afvalstoffenheffing	6.800
Milieustraten	1.572	Groene afvalzakken	2.500
Saldo verwerkingskosten door Dar	2.704	Leges milieustraat	200
(kosten verbranden, compost = 3.625)			
(inkomsten papier, glas, blik, etc. = 921)		Inkomsten glas en kunststof	600
Huisvuil in straatreiniging	2.904		
Kwijtschelding	670		
Uitvoering gemeente	550	Algemene middelen	7.859
Door te rekenen BTW	2.635		
Correctie kosten afval bedrijven	-600	Correctie afval baten bedrijven	-600
Totaal	17.359	Totaal	17.359

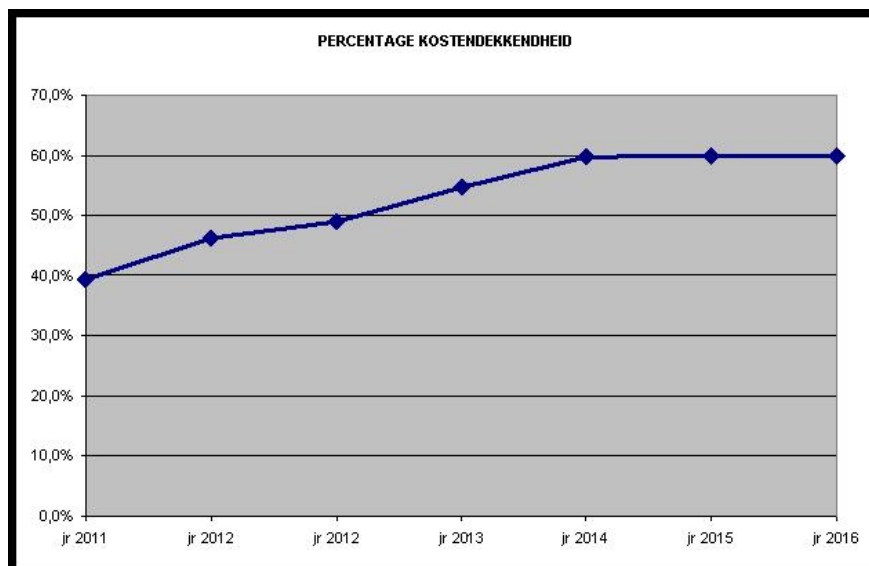
Nijmegen is goedkoop maar niet kostendekkendheid

Agentschap.NL deed vorig jaar een onderzoek naar de kosten voor de burger van afval binnen Nederlandse gemeenten in 2011. Voor de inwoners van Nijmegen blijkt afval 'goedkoop'; zelfs bijna het goedkoopst van Nederland. Gemiddeld betaalde een huishouden in 2011 in Nederland aan afvalstoffenheffing €249,- per jaar; in Nijmegen is dat €79,-. Zelfs wanneer daar een tweewekelijkse groene zak voor €0,93 bijgeteld wordt, blijft de doorbelasting naar de burger in

Nijmegen laag. De afvalstoffenheffing is dan ook niet kostendekkend, zoals dat in de meeste gemeenten wel het geval is. Dit is het gevolg van eerdere expliciete politieke afspraken om de kosten voor afval deels toe te delen aan de WOZ. De inwoners worden daardoor in grotere mate inkomensafhankelijk aangeslagen voor deze kosten.



In het coalitieakkoord heeft dit College het voornemen uitgesproken om de afvalstoffenheffing meer kostendekkend te maken. De kostendekkendheid van afval bedroeg in 2011 slechts 39%. Het is de bedoeling om de kostendekkendheid in 2012 te laten stijgen tot 49% (door de prijsverhoging zak en verdere verlaging van de kosten DVO) en in 2015 door te laten groeien tot 60%. In heel Nederland heeft maar 2% van de gemeenten een kostendekkendheid die lager is dan 90%.



Risico's

1. Geldstromen binnen afvalwereld zijn niet stabiel

Afval is sterk afhankelijk van subsidies van het bedrijfsleven via de Rijksoverheid:

Nederland kent een stelsel waarbij de gemeenten gecompenseerd worden voor de kosten van afvalinzameling uit een fonds dat gevoed wordt door een kleine belasting opgenomen in alle verpakkingen. Op grond van het verpakkingenbesluit wordt een aantal afvalstromen zoals verpakkingenglas en kunststof verpakkingen aan de gemeenten vergoed. Er wordt op dit moment door de VNG, het Rijk en het verpakkende bedrijfsleven onderhandeld over de vergoedingen voor 2013 en de jaren erna. Vergoedingen van de rijksoverheid voor recyclebaar afval kunnen daardoor sterk veranderen.

Tot nu toe hadden dit soort overeenkomsten een zeer beperkte looptijd. Het is belangrijk om langdurig gegarandeerde vergoedingen vast te stellen. De vergoeding op plastic verpakkingen is daarbij nu nog kunstmatig hoog, om het gescheiden inzamelen van plastic goed op gang te brengen. Het is de vraag of deze hoge vergoedingen ook in de toekomst zullen worden uitgekeerd. Mogelijk zal het statiegeld op grote frisdrankflessen vervallen en zullen de gemeenten daarmee verantwoordelijk worden voor de inzameling van deze stroom door deze op te nemen in de kunststofinzameling. Naast de huidige stromen worden de gemeenten in de toekomst mogelijk ook verantwoordelijk voor het gescheiden inzamelen van nieuw te benoemen stromen, zoals blikjes, drankenkartons en matrassen.

Afval is afhankelijk van een grillige markt.

De (grondstof-) markten zijn grillig en onderhevig aan koersen. Het is niet mogelijk om de waardering van grondstoffen uit afval op termijn te voorspellen. Papier bracht de afgelopen jaren veel op, maar de koers is nu weer een stuk lager. Het verwerken van biomassa was relatief duur en wordt nu mogelijk weer veel goedkoper door een Europese subsidie op het biogas dat eruit gewonnen gaat worden. We hebben als gemeente wat betreft afval met reële markten te maken die minder planbaar zijn als dat we begrotingstechnisch zouden wensen. Dit alles maakt de basis van kosten en inkomsten voor afval en grondstoffen in de toekomst onzeker.

Dit alles maakt het lastig om afval op langere termijn goed te begroten, terwijl het om aanzienlijke bedragen gaat. Het is belangrijk om ontwikkelingen op het gebied van de vergoedingen van afval goed te volgen in de begrotingscyclus om aanpassingen in subsidies flexibel op te vangen. Daarnaast is het belangrijk om bij veranderingen in afvalmanagement rekening te houden met deze onzekerheden.

2. Grenzen aan beleid door bijplaatsingen en dumpgedrag

Er kleven risico's aan het te zeer verhogen van kosten voor afvalzakken en ondergrondse containers met een tarief voor de burger. Dumpgedrag en bijplaatsingen bij containers zullen er door toenemen. Dit heeft niet alleen een nadelig milieueffect, maar is ook financieel schadelijk. Extra reiniging kost extra inzet en dergelijk illegaal gedrag ondergraaft de inkomsten uit diftar. Het weloverwogen invoeren van wijzigingen in afvalinzameling en het goed monitoren van zwerfafval zijn nodig om deze risico's te minimaliseren.

3. Regionale samenwerking

Regionale samenwerking is cruciaal voor een effectieve afvalketen. De regio geeft een goede schaalgrootte om afvalketens te kunnen sluiten. Regiogemeenten nemen als aandeelhouder deel in Dar, met een eerste contractuele mogelijkheid tot heroverweging over vijf jaar. Wijzigingen in de regionale samenwerking en deelname van regiogemeenten in Dar hebben daarom grote invloed op afvalinzameling en verwerking. Het is belangrijk deze samenwerking de komende jaren goed uit te bouwen, te consolideren en te evalueren.

Bijlage 1. Overzicht doelstellingen en maatregelen

A. Maximaal afval scheiden bij de bron

Hoofddoel van het beleid is maximaal afval scheiden, zo veel mogelijk grondstoffen terugwinnen en restafval sterk reduceren. Wij kiezen voor een systeem van bronscheiding en vragen de inwoners van Nijmegen om het afval te scheiden. We gebruiken Diftar en willen dat principe versterken. Daarbij willen we vooral inzetten op hoogbouw. Een manier om met ons beleid nog meer te scheiden aan de bron is door de bron op te gaan zoeken. Dat doen we door plaatsen waar men normaal vaak komt, zoals scholen, supermarkten en winkels, ook voor afvalinzameling te gaan gebruiken. Dit omdat mensen daar toch al van nature naar toe gaan en dan ook vaak een tas of de auto bij zich hebben.

1^e doelstelling : Diftar versterken als de bron van grondstoffen

Maatregel 1: Ook binnen het huidige inzamelsysteem zijn verbeteringen mogelijk. Zo kan men denken aan een onderzoek naar het inzamelen van blik of drankenkartons (melk- en sapverpakkingen) bij het plastic in de gratis “plastic Hero zak” voor kunststof verpakkingen. Deze stromen hoeven dan niet langer in de groene zak. Dat is in het voordeel van de burger.

Maatregel 2: We blijven onderzoeken of verbeteringen in afvalscheiding mogelijk zijn door andere inzamelmiddelen in te zetten of door te variëren met de verrekening van de kosten van afval.

Maatregel 3: Het invoeren van de mini afvalzak (25 liter) – als service, maar ook als extra diftar-prikkel. In een kleinere zak zal men minder snel onnodig afval doen. De halve zak kost 2/3 van de prijs van een grote, aangezien deze niet veel goedkoper te produceren is en duurder is om in te zamelen (dubbele handelingen voor zelfde hoeveelheid afval)

2^e doelstelling: Differentiëren naar woonsituatie

Maatregel 4: We maken in ons inzamelbeleid verschil tussen hoogbouw en laagbouw. Nieuwe grotere hoogbouwcomplexen krijgen de keuze tussen in pandig faciliteren van herbruikbaar afval of een door de gemeente gespecificeerd containerpark opnemen in de bouwkosten. De gemeente neemt daarna het beheer en onderhoud door. De containers voor zijn rekening. Op ondergrondse containers wordt Diftar toegepast met een afvalpasje.

3^e doelstelling: Nieuwe en logische inzamellocaties aanboren

Maatregel 5: We gaan gericht inzetten op het inzamelen van specifieke afvalstromen bij scholen, instellingen, supermarkten en doe-het-zelfwinkels. We verhogen zo de service op herbruikbaar afval. Door het delen van de voordelen ‘snijdt het mes van twee kanten’. Basisscholen willen we inzetten als inzamelpunten voor textiel en kleine elektrische apparaten. Supermarkten kunnen in combinatie met deze twee stromen ook frituurvet in gaan zamelen. Doe-het-zelf-winkels komen in beeld voor klein chemisch afval, zoals verblikken en dergelijke. We willen de voordelen uit de inzameling met deze nieuwe partners delen.

B. Belevingswereld van de burger staat centraal

Een tweede hoofddoel van ons beleid is dat we er steeds rekening mee houden dat de inwoners zelf de belangrijkste schakel zijn voor afvalscheiding. Daarom gaan we bij maatregelen steeds uit van de belevingswereld van de burgers. We willen krachtig inzetten op communicatie. We willen dat iedereen weet dat de bus op ons eigen GFT rijdt en dat 7 kilo GFT goed is voor één buskilometer. Verder willen we handhaving die effectgericht is op gedragsverandering. Waar nodig maken we specifieke keuzes om in te spelen op bepaalde doelgroepen.

4^e doelstelling: Strategisch inzetten op communicatie en voorlichting

Maatregel 6: *Het inzetten van nieuwe communicatiemethoden en middelen.*

- *Voor het implementeren van de maatregelen wordt in samenwerking van onze afdeling communicatie met de communicatieafdeling van Dar een communicatieplan opgesteld. Dit krijgt het karakter van een actieplan. Dat actieplan laten we jaarlijks terugkomen als onderdeel van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) van gemeente en Dar.*
- *De gebruikelijke, jaarlijkse, afvalkalender van Dar gaan we aanvullen met een “app” zodat de informatie over afval specifiek en actueel toegesneden per adres gegeven kan worden. Met de invoering van een perceelsgebonden informatiesysteem gaat Dar met de tijd mee.*
- *Onderzocht wordt of boodschappen meegegeven kunnen worden bij of op de afvalzakken die iedereen koopt.*
- *Om de belevingswereld van de burger beter te doorgronden en zo nog gericht te communiceren, willen we een specialist op het gebied van massacommunicatie en psychologie of een universiteit betrekken bij het ontwerpen van nieuwe ideeën op het gebied van communicatie en gedragsbeïnvloeding.*

5^e doelstelling: Eerst motiveren ... dan pas handhaven

Maatregel 7: *Handhaving is belangrijk voor succesvol afvalbeleid. De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid vraagt om effectieve wegen om burgers expliciet op die eigen verantwoordelijkheid te wijzen, wanneer ze het niet zo nauw nemen met hun afval. Onze handhaving gaat uit van een protocol, waarbij expliciet pas met sancties corrigerend wordt opgetreden nadat ‘afval-overtreders’ met een ‘goed gesprek’ op hun verantwoordelijkheden gewezen zijn. Wanneer dit geen verbetering oplevert en waarschuwingen niets uitrichten wordt uiteindelijk wel gesanctioneerd.*

6^e doelstelling: Doelgroepen gericht benaderen (studenten en binnenstad)

Maatregel 8: *Bepaalde doelgroepen vragen een gerichte benadering voor een succesvol afvalbeleid vanwege hun specifieke situatie. Voor studenten die wonen in ‘gangen-complexen’ blijven we in nauw overleg met de SSHN specifiek beleid maken om de kansen op afvalscheiding te verhogen. Voor studenten worden daarvoor soms uitzonderingen op het beleid gemaakt (bijvoorbeeld: gesubsidieerde afvalzakken, bovengrondse afsluitbare papiercontainers, etc.)*

Maatregel 9: *In goed overleg met ondernemers en bewoners van de binnenstad gaan we samen met Dar onderzoeken of gezamenlijke inzameling van bedrijfs- en huishoudelijk afval een optie is. Zo mogelijk zetten we een pilot op om hier ervaring mee op te doen.*

C. Toekomstbestendige keuzes voor Nijmegen

We kunnen de toekomst niet voorspellen, maar willen wel gericht op weg gaan. De richting begint zich wel af te tekenen. De keuzes die we maken moeten toekomstige ontwikkelingen, zoals 'omgekeerd inzamelen' niet frustreren. Zo hebben we al de keuzes gemaakt om met de regionalisering van Dar ons afval op regioniveau te gaan organiseren. We willen Dar graag positioneren als dé regionale regisseur en adviseur voor de uitvoering van ons gemeentelijk afvalbeleid. We koersen op een hoger milieueffect en meer doelmatigheid. Op tal van plaatsen in Nederland wordt geëxperimenteerd met alternatieve maatregelen om afvalscheiding te optimaliseren. Veel experimenten laten hoopvolle resultaten zien. Met scenario-onderzoek en pilots kunnen we die toekomst onderzoeken. Met maatschappelijk verantwoord ondernemen, kunnen we met ons werk in de afvalsector nieuw werk creëren.

7^e doelstelling: Regionale ketens versterken met Dar en de ARN

Maatregel 10 : *We willen als grootste gemeentelijk opdrachtgever Dar graag positioneren als dé regionale regisseur en adviseur voor de uitvoering van ons afvalbeleid, maar ook om de voordelen van schaalvergroting optimaal te benutten. De taken op het gebied van afvalbeleid van GR MARN verschuiven naar Dar. ARN gaan we nog beter benutten als een belangrijke schakel in deze afvalketen. Daarnaast gaan we in samenwerking met de regio inzetten op projecten die de regionale afvalketen kunnen versterken, zoals dat nu al gebeurt bij GRAN³ en de Groene Hub⁴.*

8^e doelstelling: Nijmegen technisch voorbereiden op de toekomst

Maatregel 11: *We besluiten om in ieder geval nog de komende 5 jaar met afvalzakken door te gaan, om Dar daarmee op verantwoorde wijze te kunnen laten investeren (bijvoorbeeld in meer 2-compartimenten voertuigen bij Dar) Hierdoor kunnen we kosten van de DVO met Dar laag houden. We volgen de ontwikkelingen in de afvalwereld. Wanneer daar aanleiding voor is gaan een vergelijkend scenario onderzoek naar andere (diftar-) aanbiedingsvormen uitvoeren, met een doorrekening van alternatieven. Scenario's die hieruit komen leggen we dan voor aan de Raad voor de keuzes naar de verdere toekomst.*

Maatregel 12: *We doen een pilot ondergrondse inzameling bij een nieuw hoogbouwcomplex of supermarkt. En daar waar nu al gebruik gemaakt wordt van ondergrondse containers (bijvoorbeeld Grootstal) gaan we het afvalpasje als tariefpasje inzetten voor het doorbelasten van diftar. Dit verhoogt de service omdat men niet langer speciale dure zakken hoeft te kopen en verlaagt de kosten omdat nu zeker niet iedereen die zakken gebruikt en aan het afval meebetaalt.*

9^e doelstelling: Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Maatregel 13: *We streven naar een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en 'win-win' oplossingen, waarbij maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen participeren in ons afvalbeleid. Scholen en maatschappelijke instellingen, kunnen naast supermarkten worden ingezet als schakel bij inzameling. We delen de voordelen van afval met maatschappelijke instellingen; we helpen elkaar zo. Ook stellen we sociale eisen aan het werk in onze afvalbranche, zodat dit werk een rol heeft in het begeleiden van kansarmen naar de arbeidsmarkt.*

³ Op 22 maart 2012 tekenden veertien gemeenten de overeenkomst met de Groen Recycling Arnhem Nijmegen (GRAN) in kasteel Wijchen. Per 1 april zamelt één bedrijf al het groenafval van de gezamenlijke gemeenten in en verwerkt dit tot groencompost en biobrandstof.

⁴ Het begrip 'hub' is afgeleid van het transportbegrip 'hub-and-spoke' en staat voor verzamelpunt. De Groene Hub gaat over het versnellen van de doorbraak van slim, schoon en duurzaam vervoer in de regio Arnhem Nijmegen. Wat betreft afval is dit project belangrijk wat betreft het winnen van groen gas uit GFT en dit gas gebruiken voor bijvoorbeeld busvervoer of om er vuilniswagens op te laten rijden.

Maatregel 14: Ook stellen we graag hoge eisen aan de verantwoorde verwerking van ons gescheiden afval. Een zwarte keerzijde van hoge prijzen voor afval, is het risico van export van afvalproblematiek naar ontwikkelingslanden (bijv. textiel, elektrische apparaten en gevaarlijke stoffen). In arme exportlanden wordt afval vaak onder erbarmelijke arbeidsomstandigheden verwerkt of alsnog gestort of verbrand met dramatische milieueffecten ter plaatse. We zijn ons bewust van de zwarte keerzijde van de afvalindustrie en we zijn op ons hoede. We willen daarom de hele afvalketen voor alle afvalstromen inzichtelijk hebben en vragen waarborgen voor de verantwoorde verwerking van afval en het sluiten van van de grondstoffenkringloop.



Planning maatregelen

1	Verbeteringen in huidige werkwijze van inzameling: in het bijzonder van herbruikbare grondstoffen (onderzoek naar mogelijkheid om sappakken en blikjes mee te nemen in "plastic hero" zak(afhankelijk van landelijk beleid)	m.i.v.1-1-2014
2	Meer afvalscheiding door inzetten van andere inzamelmiddelen of variëren met vergoedingen. Onderzoek en pilot voor aparte papier container bij laagbouw. Op basis van resultaten deze breder inzetten. Nieuw acceptatiebeleid milieustraten: afvalpasje en eenvoudige tariefstructuur	2013 Medio 2013 m.i.v. 2014
3	Invoeren mini afvalzak naast de bestaande	1 januari 2013
4	Nieuw beleid voor hoogbouw.	Tweede helft 2013
5	Beleid gericht op (basis-) scholen, supermarkten en doe het zelfwinkels. Te ontwikkelen en te organiseren in de loop van 2013: opnemen in DVO 2014. Mede afhankelijk van regionaal plan textielinzameling en opheffen chemocar.	m.i.v. 2014
6	Communicatieplan ontwikkelen en als vast onderdeel opnemen in DVO. Daarbij aandacht voor afvaeducatie op basisscholen. Ontwikkelen in 2013 en opnemen in DVO 2014	m.i.v. 2014
7	Handhavingsprotocollen verbeteren	Vanaf 2013
8	Doelgroepenbeleid: studenten	Vanaf 2013
9	Samengaan van afval in de binnenstad onderzoeken (afval van ondernemers en bewoners in de binnenstad in één container af te voeren door Dar) 2013 onderzoeken en indien mogelijk vanaf 2014 invoeren	2013 - 2014
10	Regionale samenwerking: Overige projecten in aparte planning: <ul style="list-style-type: none"> • glascontainers verbeteren 2013 • verbetering milieustraten 2012 - 2014 • regionaal textiel plan 2015 Evaluatie regionalisering Dar per 1-1-2017 Andere projecten o.a. vanuit ARN: <ul style="list-style-type: none"> • vergistinginstallatie medio 2013 • overige projecten (kunststof sortering) p.m. Projecten door derden, zoals groene HUB: p.m.	2013-2016
11	Doorgaan met de afvalzak én ontwikkelingen onderzoeken	2013-2017
12	Pilot ondergrondse inzameling en tariefpasje op ondergrondse containers: het gebruik van huidige ondergrondse containers laten betalen met afvalpasje, zodat men daarvoor geen groene zakken meer hoeft te kopen.	Tweede helft 2013 - 2014
13	Participatie maatschappelijke instellingen en kansarme groepen Is een onderdeel van alle bovenstaande trajecten (o.a. ook social return Dar)	Vanaf nu
14	Verantwoorde en transparante verwerking en sluiten van grondstoffenkringloop (o.a. aansluiten bij Groene HUB-traject) Is ook aandachtspunt en onderdeel van alle bovenstaande trajecten	Vanaf 2013