



De nieuwe manier van afval scheiden

Rekenkameronderzoek naar VANG beleid



rekenkamer
Haarlemmermeer

Colofon

Tekst en vormgeving

rekenkamer Haarlemmermeer

Postbus 250

2130 AG Hoofddorp

Telefoon 023 567 6015

E-mail rekenkamer@haarlemmermeer.nl

Internet www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer

Fotografie

Meerlanden

februari 2025

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
2.	Bevindingen.....	5
2.1	Een nieuwe manier van afval scheiden	5
2.2	Rol van de inwoners	7
2.3	Resultaten tot nu toe.....	8
2.4	Kosten en opbrengsten.....	9
3.	Conclusies.....	12
3.1	Beleid	12
3.2	Service voor de inwoner	13
3.3	Kosten en opbrengsten.....	13
3.4	Milieuprestaties.....	14
4.	Beschouwing.....	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Wat gaat goed?.....	15
4.3	Wat kan beter?	15
4.4	Aanbevelingen aan het college.....	16
4.5	Suggesties voor een debat.....	16

1. Inleiding

De rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar beleid voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval van de gemeente Haarlemmermeer. Sinds 2016 werkt de gemeente aan een nieuwe manier van afval scheiden. Door de jaren heen bereikten de rekenkamer vragen uit de raad over het verloop van het implementatieproces en over de wijze waarop al dan niet samen met inwoners keuzes zijn gemaakt over de wijze van afvalinzameling. Ook bestond bij de raad behoefte aan inzicht in de financiële en maatschappelijke kosten en opbrengsten van het afvalbeleid. Eind 2023 was de uitrol van de nieuwe manier van afval scheiden (VANG 2020) over de wijken en kernen van Haarlemmermeer grotendeels voltooid, en is de rekenkamer een onderzoek gestart. Inwoners hebben tijd nodig om aan een nieuw systeem te wennen. Gezien de recente uitrol heeft de rekenkamer daarom gekozen voor een procesevaluatie in plaats van een eindevaluatie.

Onderzoeksbureau RoyalHaskoning/DHV heeft het onderzoek voor de rekenkamer uitgevoerd. Onderzocht is hoe het college is gekomen tot de keuze voor bronscheiding, of het gekozen afvalinzamelsysteem aansluit bij de wijze waarop inwoners met hun afval omgaan, wat de financiële baten en lasten van het nieuwe systeem zijn en wat de (verwachte) milieueffecten zijn.

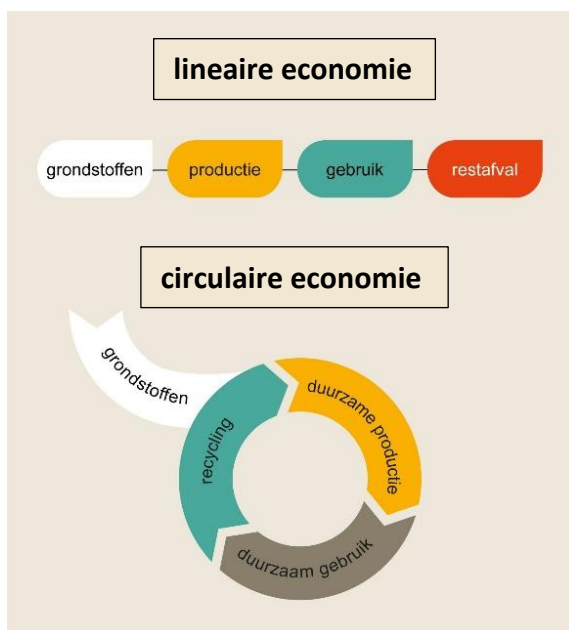
De resultaten zijn vastgelegd in een feitenrapport dat als bijlage bij deze rekenkamernota hoort. Voor de opzet en de uitvoering van het onderzoek verwijzen wij u naar dit rapport. Deze nota is gebaseerd op het feitenrapport en bevat de belangrijkste bevindingen en de conclusies die de rekenkamer op basis van het onderzoek trekt. Ook doet de rekenkamer aanbevelingen aan de raad.

2. Bevindingen

2.1 Een nieuwe manier van afval scheiden

Van afval naar grondstoffen (VANG)

De totstandkoming van het nieuwe beleid voor het scheiden van huishoudelijk afval gaat terug tot 2016. In dat jaar besloot de gemeente toe te werken naar het behalen van de doelen van het 'van afval naar grondstoffen' (VANG) programma van de rijksoverheid. Dat programma is gericht op het realiseren van een circulaire economie in 2050 en het beperken van de uitstoot van broeikasgassen (CO₂). De gedachte achter de circulaire economie is dat huishoudelijke afvalsoorten, behalve restafval, herbruikbaar zijn (figuur 1),



direct of als grondstof voor nieuwe producten. Een belangrijk doel van het VANG-beleid is zoveel mogelijk herbruikbare grondstoffen uit het huishoudelijk afval te scheiden en de hoeveelheid restafval te minimaliseren. Voorbeelden van huishoudelijke herbruikbare grondstoffen zijn:

- Groente-, fruit-, tuinafval en etensresten (GFTe)
- Oud papier en karton (OPK)
- Plastic, blik en drinkpakken (PBD)
- Glas

Groente-, fruit-, tuinafval en etensresten (GFTe) zijn essentieel voor de overgang naar een circulaire economie op biologische basis. Oud papier en karton (OPK), plastic, blik en drinkpakken (PBD) en glas kunnen een grondstof vormen voor nieuwe producten of verpakkingsmaterialen. Restafval levert geen herbruikbare grondstoffen op en zorgt voor ongewenste uitstoot omdat het verbrand moet worden.

Figuur 1 – Verschil tussen lineaire en circulaire economie¹

Keuze voor bronscheiding

Het college koos in 2016 om inwoners een actieve rol te geven in het realiseren van de circulaire economie door bronscheiding als systeem voor afvalscheiding in te voeren. Bij bronscheiding moeten inwoners zelf PBD scheiden van het restafval. Dit in tegenstelling tot nascheiding, waar het scheiden van PBD uit het huishoudelijk afval bij de afvalinzamelaar gebeurt. Met bronscheiding wilde het college de hoeveelheid restafval terugbrengen van 198 kg per inwoner in 2014 tot 24 kg per inwoner in 2021. Met een dergelijke reductie zou de afvalstoffenheffing voor inwoners gehalveerd kunnen worden, was de verwachting.

Als argument voor bronscheiding gaf het college dat de kwaliteit van de herbruikbare grondstoffen groter is dan bij nascheiding. Het college wilde daarnaast inwoners bewuster maken van hun gedrag rond het scheiden van afval en zo de transitie naar een circulaire economie versnellen.²

¹ Bron: <https://www.milgro.eu/blog/ladder-van-lansink-bekeken-vanuit-een-circulair-perspectief>

² Bij nascheiding kunnen inwoners PBD bij het restafval doen. Het restafval en de herbruikbare grondstoffen uit het PBD worden dan achteraf bij de afvalinzamelaar mechanisch gescheiden. Zowel bij bron- als bij nascheiding dienen inwoners de overige afvalstromen (glas, OPK en GFTe) gescheiden aan te bieden.

Inzamelmiddelen en serviceniveau

De gemeenteraad nam op voorzet van het college in 2018 een besluit³ over:

- De wijze van inzamelen: bij huis (rolemmers) of bij een verzamellocatie in de woonwijk (ondergrondse containers).
- De grootte van de rolemmers.
- De inzamelfrequentie van de rolemmers en de maximale loopafstand tot de verzamellocaties (serviceniveau).
- De hoogte van de afvalstoffenheffing die huishoudens moeten betalen.

Voorafgaand aan het besluit van de gemeenteraad heeft het college inwoners met een inzamelproef geraadpleegd over de te maken keuzes⁴.

Bijstelling streven

Het streven van het college om de hoeveelheid restafval per inwoner te verlagen van 198 kg in 2014 tot 24 kg in 2021 was ambitieuzer dan de landelijke (VANG) richtlijn voor vergelijkbare gemeenten. Deze richtlijn was 100 kg per inwoner in 2020 en 30 kg per inwoner in 2025.

Omdat dit streven niet haalbaar bleek heeft het college de ambitie in 2018 aangepast aan de landelijke richtlijn en de raad daarvan op de hoogte gesteld. De verwachte halvering van de afvalstoffenheffing voor huishoudens bleek daardoor ook niet realistisch.

Aanpassing van inzamelmiddelen en serviceniveau (VANG 2020)

Nog voor de uitrol van de nieuwe manier van afval scheiden kreeg het college in 2020 te maken met een (aanzienlijke) stijging van de kosten en een verlaging van opbrengsten. Het betrof onder andere een extra stijging van de landelijke belasting op storten en verbranden van restafval, hogere verwerkingskosten voor huishoudelijk restafval en een lagere vergoeding voor de inzameling en recycling van gescheiden ingezameld verpakkingsafval. Om de kosten te beheersen, paste het college enkele eerder gemaakte keuzes in de uitvoering aan:

- Er kwam geen aparte rolemmer voor tuinafval. Groente-, fruit-, tuinafval en etensresten werden in één rolemmer verzameld. Dit betekende drie rolemmers per huishouden in laagbouwwijken (GFTe, PBD en restafval) in plaats van vier.
- Er kwamen minder verzamellocaties voor hoogbouw. Kleinere, dicht bij elkaar gelegen appartementencomplexen kregen gedeelde verzamellocaties waardoor de maximale loopafstand voor bewoners groter werd.
- De communicatiecampagne om inwoners te informeren over en te helpen bij het scheiden van afval werd versoepeld.

De raad keurde deze aanpassingen in 2020⁵ goed. Wel drong hij erop aan dat maatwerk mogelijk moest zijn voor de grootte van de rolemmers voor restafval, bijvoorbeeld voor mensen met veel medisch afval, grote gezinnen of gezinnen met jonge kinderen (luiers). Hieraan heeft het college gehoor gegeven. De uitrol van de nieuwe manier van afval scheiden startte in 2021 in de laagbouwwijken en is inmiddels ook in de hoogbouwwijken afgerond. Een aantal wijken is niet meegenomen in het VANG beleid⁶. Deze doen dus niet mee met de nieuwe manier van afval scheiden.

³ Raadsvoorstel 2018.0030093

⁴ In paragraaf 2.2 gaan we hier verder op in.

⁵ Raadsvoorstel 2020.0000853

⁶ Het betreft de wijken Floriande, Stadscentrum Hoofddorp (met uitzondering van een aantal nieuwbouwprojecten), Verzetsheldenbuurt, Jansoniushof, De Fruittuinen, en delen van de kernen Lisserbroek, Haarlemmerliede, Halfweg, Penningsveer, Spaarndam en Spaarnwoude.

De gemeente telt in 2023 61.400 huishoudens: 42.500 huishoudens in laagbouwwijken (69%) en 18.900 (31%) huishoudens in (overwegend) hoogbouw huishoudens. Wanneer huishoudens meer ruimte in en om de woning hebben om de verschillende afvalsoorten te scheiden, zijn de scheidingsresultaten in een gemeente beter. Over het algemeen kun je zeggen dat hoe meer hoogbouw er is, hoe slechter de scheidingsresultaten zijn⁷. Bronscheiding pakt in gemeenten met veel laagbouw zoals Haarlemmermeer dus beter uit dan bijvoorbeeld in steden met veel hoogbouw. Bijlage 1 geeft inzicht in de gemaakte keuzes voor laagbouw en hoogbouw in Haarlemmermeer.

2.2 Rol van de inwoners

Het gedrag van inwoners is van cruciaal belang voor het succes van VANG. Daarom heeft de rekenkamer onderzocht hoe het college inwoners heeft betrokken bij de keuze voor en het uitrollen van de nieuwe manier van afval scheiden. Ook heeft het onderzoeksbureau met behulp van een straatenquête de eerste ervaringen van inwoners met de nieuwe manier van afval scheiden opgehaald.

Rol van inwoners bij keuze inzamelmiddelen

Het college heeft bij de start van het beleidstraject in 2016 inwoners actief betrokken bij de keuze voor de nieuwe manier van afval scheiden. Zo wilde het college de tevredenheid vergroten en het juiste gedrag bevorderen. Het college heeft ingezet op een co-creatie traject voor het vinden van bij huishoudens passende inzamelmiddelen. Samen met afvalinzamelaar Meerlanden heeft de gemeente vier proeven georganiseerd voor zowel laagbouw- als hoogbouwwijken. Bewonerswerkgroepen in drie wijken van Haarlemmermeer konden bepalen welke manieren van inzamelen ze wilden proberen.

Communicatie over de nieuwe manier van afval scheiden

De gemeente startte bij de uitrol van de nieuwe manier van afval scheiden een communicatietraject om inwoners met brieven, artikelen in Informeer, berichten op sociale media, een website en filmpjes:

- te informeren over de wijziging in de manier van afval scheiden,
- zich bewust te laten worden van nut en noodzaak van afvalscheiding,
- hen te activeren en motiveren om het afval goed te scheiden,
- hen aan te zetten tot gedragsverandering.

Eerste ervaringen van inwoners

De straatenquête die het onderzoeksbureau gehouden heeft bij supermarkten verspreid over Haarlemmermeer geeft een eerste indruk hoe de inwoners de nieuwe manier van afval scheiden ervaren. De resultaten laten onder andere zien dat inwoners:

- vinden dat ze goed geïnformeerd zijn over de veranderingen in afvalscheiding (75%)
- de nieuwe manier van afval scheiden vaker een verbetering vinden (51%) dan niet (34%)
- hun afval beter zijn gaan scheiden (53%)
- de hoogte van de afvalstoffenheffing niet als struikelblok zien⁸.

Een aandachtspunt is het straatbeeld: 64% van de geënquêteerden vindt dat dit niet is verbeterd sinds de veranderingen. Afvalinzamelaars van Meerlanden herkennen de problematiek rondom het straatbeeld. Met name bijplaatsingen van (grof) restafval bij verzamelcontainers zorgen voor een rommelig straatbeeld en onhygiënische situaties, doordat zakken opengaan en vuil op straat gaat zwerven.

⁷ Bron: website VANG-hha.nl

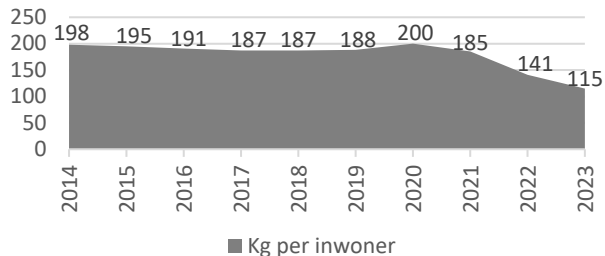
⁸ Slechts zeven van de 173 respondenten noemde de hoogte van de afvalstoffenheffing als een struikelblok.

2.3 Resultaten tot nu toe

Duidelijk minder restafval

Figuur 2 laat de hoeveelheid opgehaald huishoudelijk restafval sinds 2014 zien.

Figuur 2 – Hoeveelheid (fijn) huishoudelijk restafval vanaf 2014 tot 2023

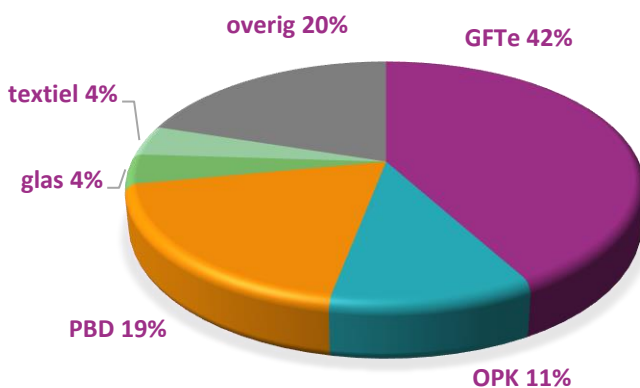


De cijfers laten zien dat de hoeveelheid restafval sinds de start van de uitrol van VANG 2020 een dalende lijn laat zien. Met 115 kg restafval per inwoner in 2023 komt de bijgestelde ambitie van 100 kg in 2024 binnen bereik. De doelstelling van 30 kg lijkt op basis van de cijfers nog ver weg, maar dat geldt niet alleen voor Haarlemmermeer. De gemeente Haarlemmermeer doet het met 115 kg in 2023 zelfs iets beter dan vergelijkbare gemeenten (met eenzelfde verdeling hoog- en laagbouw en dezelfde manier van afval scheiden). De best presterende gemeenten in Nederland zamelen anno 2023 gemiddeld 80 kg restafval per inwoner in. Deze hebben alle een systeem waarin inwoners moeten betalen voor de hoeveelheid of aantal keren dat ze restafval aanbieden (Diftar).

Restafval bevat nog veel herbruikbare grondstoffen

De samenstelling van het restafval (figuur 3) in 2023 laat zien dat er nog relatief veel herbruikbare afvalsoorten in het restafval zitten: met name GFTe maar ook PBD, OPK, glas en textiel. Zo is er nog altijd circa 50 kg GFTe aanwezig in de 115 kg restafval per inwoner (42%). Volgens de gemeente is zelfs maar 6% van het restafval daadwerkelijk restafval. Dit suggereert dat wanneer inwoners nog beter gaan scheiden, de hoeveelheid restafval aanzienlijk gereduceerd kan worden. Met name bij hoogbouwwijken en bij de wijken waar VANG nog niet is doorgevoerd valt milieuwinst te behalen.

Figuur 3 – Samenstelling restafval (115 kg per persoon) met aandelen herbruikbare stoffen in 2023 (bron: gemeente)



Scheidingsresultaten overige afvalsoorten

Met de afname van de hoeveelheid restafval zou je verwachten dat de hoeveelheid herbruikbare afvalsoorten die Meerlanden inzamelt, toeneemt. Dit effect is tot nu toe alleen te zien voor PBD. De hoeveelheid opgehaalde PBD per persoon groeit al jaren gestaag, maar stijgt sinds de implementatie van

VANG aanzienlijk van 16 kg in 2021 naar 39 kg in 2023. De hoeveelheid opgehaalde GFTe is de laatste jaren onveranderd (100 kg). In 2023 is juist minder glas (21 kg) en OPK (32 kg) opgehaald dan in eerdere jaren. Dit is een landelijke trend.

2.4 Kosten en opbrengsten

Tabel 3 laat de jaarlijkse kosten en opbrengsten van het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval voor 2023 in de gemeente Haarlemmermeer zien.

Tabel 3 – Kosten en opbrengsten van inzameling en verwerking van herbruikbare grondstoffen in 2023

Afvalsoort	Inzamelkosten x 1.000	Kosten en opbrengsten (-) verwerking x 1.000	Totale kosten x 1.000
Restafval	2.779	2.026	4.805
Groente-, fruit-, tuinafval en etensresten	3.158	943	4.101
Plastic, blik en drinkpakken	2.037	-1.545	492
Oud papier en karton	1.213	-463	750
Glas	267	-184	83

Kosten inzamelen en verwerken restafval

De tabel laat zien dat restafval de grootste kostenpost voor de gemeente vormt. Met name de verwerking daarvan is kostbaar in vergelijking met de andere afvalsoorten. Restafval levert geen opbrengsten op. Het verbranden ervan wordt bovendien steeds duurder door verhogingen van belastingen en heffingen op CO₂-emissies door het Rijk. Totaal bedroeg de kostenpost voor de gemeente voor het inzamelen en verwerken van restafval bijna € 5 mln (tabel 3). In Haarlemmermeer zijn de kosten voor het inzamelen van restafval in wijken met hoogbouw 3,5 keer zo hoog als in laagbouwwijken. Dit komt doordat bewoners van hoogbouw hun afval minder goed scheiden en zo relatief veel restafval weggooien. Daarnaast heeft de gemeente op basis van de inzamelproeven gekozen voor een hoog serviceniveau voor inwoners. In vergelijking met benchmark gemeenten zijn veel verzamelcontainers geplaatst die vaak geleegd worden.

Kosten inzamelen GFTe

GFTe is een herbruikbare grondstof waar geen vergoeding tegenover staat. GFTe vormt mede daardoor de grootste kostenpost van de herbruikbare grondstoffen voor de gemeente (tabel 3). Daarnaast zijn het grote aantal verzamelcontainers voor hoogbouw en de hoge frequentie waarmee Meerlanden het GFTe afval bij zowel laagbouw als hoogbouw ophaalt, bepalend voor de kosten. De kosten voor inzamelen van GFTe komen daardoor hoger uit dan in vergelijkbare gemeenten.

Kosten verkeerd aanbiedgedrag

De gemeente maakt verder kosten doordat sommige inwoners hun afval verkeerd aanbieden of niet goed scheiden (tabel 4). De grootste kostenpost vormen bijplaatsingen van grofvuil bij verzamellocaties. De vrachtwagens die de containers legen, kunnen vanwege hun bouw (bovenlader) de bijplaatsingen niet meenemen. Meerlanden, die het afval voor de gemeente ophaalt, moet daarom met andere voertuigen door de dorpen en wijken om de bijplaatsingen te verwijderen. Bijplaatsingen vormden overigens voor de invoering van VANG ook al een probleem.

Daarnaast maakt de gemeente kosten voor het verbranden en verwerken van afgekeurd en vervuild GFTe. GFTe en PBD mogen een maximaal percentage aan vervuiling bevatten. Zit het percentage daarboven, dan moet de gemeente kosten maken voor verbranding of verwerking. Bij GFTe was dit in 2023 het geval. Bij PBD bleef de vervuiling binnen de toegestane marge.

De extra kosten die verkeerd aanbiedgedrag met zich meebrengt, bedroegen in 2023 € 17,19 per huishouden (tabel 4). De kosten daarvan bedroegen totaal ruim € 1 mln (zie tabel 3).

Tabel 4 - Extra kosten door verkeerd aanbiedgedrag van inwoners in 2023⁹

Type activiteit	Kosten per huishouden
Verbranden afgekeurd GfTe	€ 1,67
Verwerking vervuild GfTe	€ 0,63
Verwijderen bijplaatsingen grofvuil	€ 14,89
Totaal	€ 17,19

Opbredsten van herbruikbare grondstoffen

De gedachte achter de circulaire economie is dat herbruikbare grondstoffen geld opleveren. De gemeente ontvangt vergoedingen van producenten voor de verwerking van PBD. Dit heet de Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV). Daarnaast ontvangt de gemeente een marktprijs voor de herbruikbare grondstoffen glas en oud papier. Deze vergoedingen dekken echter niet de kosten die de gemeente maakt voor de herbruikbare afvalsoorten. Het inzamelen en verwerken van PBD, glas en OPK kostte in 2023 ongeveer € 3,5 miljoen (tabel 3). De gemeente ontving in 2023 bijna € 2,2 miljoen aan vergoedingen. Het tekort van ongeveer € 1,3 miljoen financiert de gemeente uit de afvalstoffenheffing die huishoudens betalen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten voert momenteel onderhandelingen met de producenten met als inzet de totale kosten voor verpakkingen vergoed te krijgen.

Totale kosten van het afvalbeheer en per huishouden

De totale kosten van het afvalbeleid (inclusief verwijderen bijplaatsingen) bedroegen in 2023 € 16,7 mln. en na aftrek van UPV opbrengsten € 15,2 mln. De kosten per huishouden bedragen € 237¹⁰. Dit bedrag is vergelijkbaar met de gemiddelde kosten per huishouden in vergelijkbare gemeenten (variërend van € 169 tot € 327 per huishouden en gemiddeld € 227).

Kosten voor de inwoner: afvalstoffenheffing

Huishoudens betalen jaarlijks een afvalstoffenheffing. Dit bedrag wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld. Het gemiddelde tarief per huishouden betrof in 2023 € 346. Dit is vergelijkbaar met andere gemeenten in Noord-Holland (gemiddeld € 353) maar wel hoger dan het landelijk gemiddelde (€ 303)

Van dat bedrag zet de gemeente 70%¹¹ in voor het ophalen en verwerken van het huishoudelijk afval. De overige 30% omvatten kosten voor bijvoorbeeld milieuhandhaving, straatreiniging en kwijschelding voor huishoudens met een laag inkomen.

Kosten voor en na invoering VANG

Tabel 5 laat de kosten van de inzameling en verwerking van verschillende afvalsoorten voor en na de invoering van het VANG 2020 beleid zien. De kolom 'kosten oude situatie' laat zien wat de geraamde kosten in 2024 zouden zijn wanneer het nieuwe beleid niet zou zijn uitgevoerd.

⁹ Vervuiling van OPK en PBD (geconstateerd door de inzamelaar) is daarin niet meegenomen want dit (nog) niet tot afkeur of extra kosten geleid.

¹⁰ Voor de vergelijkbaarheid tussen gemeenten is het bedrag per huishouden anders samengesteld dan je op basis van de gepresenteerde gegevens zou verwachten. Zie voor de wijze van berekening tabel 4-13 in het rapport van RoyalHaskoning/DHV.

¹¹ Het betreft € 242, dit bedrag komt bij benadering overeen met de kosten per huishouden van € 237.

Tabel 5 – Totale kosten (x 1.000) van de relevante afvalsoorten in de nieuwe situatie (begrote kosten voor 2024) en in oude situatie (geïndexeerd), exclusief UPV vergoedingen

Afvalsoort	Kosten nieuwe situatie x 1.000	Kosten oude situatie x 1.000
Restafval	5.311	7.297
Groente-, fruit-, tuinafval en etensresten (GFTE)	4.469	4.228
Plastic, blik en drinkpakken (PBD)	2.490	692
Oud papier en karton (OPK)	1.112	1.076
Glas	313	282
Klein chemisch afval en overig (o.a. grofvuil aan huis)	857	857
Overige kosten afvalbeheer (o.a. milieustraat)	3.857	3.839
Totaal	18.409	18.271

De tabel laat zien dat de kosten van het oude afvalbeleid en de kosten in de nieuwe situatie elkaar niet sterk ontlopen. Wel is de verdeling van de kosten over de verschillende afvalstromen in de nieuwe situatie anders. De kosten van restafval zijn afgenomen terwijl de kosten van PBD zijn toegenomen. Dit is in lijn met de doelstelling om meer PBD gescheiden in te zamelen. In de nieuwe situatie heeft de gemeente extra opbrengsten, namelijk uit producentenvergoedingen voor PBD. In 2023 waren deze opbrengsten voor PBD circa € 1,5 miljoen euro (en de totale opbrengsten uit producentenvergoedingen inclusief glas en OPK 2,2 miljoen euro, zie ook tabel 3). VANG 2020 levert de gemeente dus een besparing van circa 1,5 miljoen euro op. Met VANG 2020 heeft de gemeente goede voorwaarden geschapen voor de beheersing van de kosten in de toekomst, omdat de verbrandingskosten van restafval verder zullen stijgen.

3. Conclusies

Op basis van de resultaten van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende conclusies.

3.1 Beleid

De gemeente voldoet met de nieuwe manier van afval scheiden aan de doelen voor een circulaire economie van de rijksoverheid (VANG)

De gemeente sluit met het beleid aan bij de VANG doelen van de rijksoverheid, gericht op het realiseren van een circulaire economie in 2050. Doelen zijn onder andere:

- De hoeveelheid restafval per huishouden te minimaliseren.
- Een kwalitatief hoge kwaliteit van afvalsoorten verkrijgen doordat huishoudens hun afval adequaat scheiden.
- Het creëren van bewustwording bij inwoners over afval en hun weggooi gedrag.

De ambitie van het college bij de start van VANG in 2016 was niet realistisch

De gemeente heeft gekozen voor afvalscheiding aan de bron omdat dit zou leiden tot een betere kwaliteit van gescheiden afval (meer herbruikbare grondstoffen en minder restafval) en een grotere bewustwording over afvalscheiding bij inwoners. De rekenkamer constateert dat de ambitie van het college in 2016 voor het verlagen van de hoeveelheid restafval niet realistisch was. De halvering van de afvalstoffenheffing voor huishoudens bleek mede hierdoor niet haalbaar. Het college heeft het nieuwe afvalbeleid rooskleurig aan de raad voorgespiegeld. Het college heeft de ambitie in 2018 bijgesteld naar wat volgens de landelijke richtlijn haalbaar was en de raad hierover geïnformeerd.

Bronscheiding past bij de aard van de gemeente

De gemeente Haarlemmermeer heeft met bronscheiding gekozen voor het meest passende systeem voor een gemeente met veel laagbouw¹². In Haarlemmermeer wordt bijna twee keer zoveel plastic verpakkingen, blik en drinkpakken (PBD) gescheiden ingezameld (39 kg/inw) als met nascheiding kan worden gerealiseerd (20 kg/inw is het landelijke gemiddelde). Nascheiding zou een besparing geven op de inzamelkosten van PBD. Daar staan gemiste inzamelvergoedingen voor PBD en extra kosten voor restafvalverwerking tegenover. De extra kosten voor nascheiding voor restafval en PBD zouden ongeveer € 1,1 miljoen zijn ofwel € 17 per huishouden. Bronscheiding levert nu dus een betere afvalscheiding tegen lagere kosten.

Inwoners zijn betrokken bij de keuze voor inzamelmiddelen

Het college onderkende de rol van inwoners voor het succes van VANG door:

- Ze invloed te geven bij de keuze van de inzamelmiddelen (co-creatie).
- Tijdens de implementatie uitgebreid te communiceren om het juiste scheidingsgedrag te bevorderen.

Het was de keuze van college en raad om te bezuinigen op de communicatie met inwoners bij de herziening van het beleid in 2020, terwijl in het bevorderen van het juiste scheidingsgedrag juist veel milieuwinst en kostenbesparingen te behalen valt.

VANG-beleid realiseert een aanzienlijke daling van de hoeveelheid restafval

De hoeveelheid opgehaald restafval is sinds de start van de uitrol van VANG 2020 duidelijk verminderd. Met 115 kg restafval per inwoner in 2023 komt de (bijgestelde) ambitie van 100 kg in 2024 binnen bereik.

¹² Gemeente Haarlemmermeer heeft 70% laagbouw.

De gemeente Haarlemmermeer doet het met 115 kg in 2023 iets beter dan gemeenten met eenzelfde verdeling hoog- en laagbouw en dezelfde manier van afval scheiden.

3.2 Service voor de inwoner

Inwoners van Haarlemmermeer krijgen een hoog serviceniveau

De raad heeft gekozen voor een hoog serviceniveau voor de inwoners. In vergelijking met de benchmarkgemeenten zijn er veel inzamelcontainers geplaatst. De inzamelcontainers en de rolemmers voor de grondstoffen PBD en GFTe worden bovendien relatief vaak geleegd. Om afval scheiden te bevorderen is de service voor restafval verlaagd maar de gemeente biedt ten opzichte van benchmarkgemeenten ook hiervoor een relatief hoge service.

Inwoners hebben tijd nodig om te wennen

De uitrol van het nieuwe inzamelsysteem is pas onlangs afgerond. De inwoners moeten nog wennen aan het nieuwe systeem. De verwachting is dat de effecten van het nieuwe beleid in de toekomst beter zichtbaar worden.

3.3 Kosten en opbrengsten

VANG leidt tot kostenbesparing, maar minder dan verwacht

Een van de doelen van het nieuwe afvalbeleid was de kosten te verlagen ten opzichte van 2014 en daarmee ook de afvalstoffenheffing te kunnen verlagen. Dat is niet gelukt door een combinatie van wel en niet beïnvloedbare oorzaken:

- De stijgende kosten van de verwerking van restafval door hogere energiekosten, een heffing op CO₂ uitstoot en hogere landelijke belastingen op de verbranding van het restafval.
- De relatief hoge kosten voor de inzameling van groente-, fruit-, tuinafval en etensresten (GFTe), PBD en restafval. De raad heeft gekozen voor een hoog serviceniveau voor huishoudens: een hoge inzamelfrequentie en een korte loopafstand tot verzamellocaties (waardoor er relatief veel containers zijn geplaatst).
- Het aanbiedgedrag van sommige inwoners schiet tekort. Zo kosten bijplaatsingen van (grof) restafval bij verzamellocaties veel geld. Ook bevat het huishoudelijke restafval nog veel herbruikbare grondstoffen. Dit is vooral het geval bij hoogbouw.
- De landelijk bepaalde vergoedingen die de gemeente ontvangt voor PBD, oud papier en karton (OPK) en glas dekken niet de kosten van het inzamelen en verwerken van die afvalstromen.

De kosten van het afvalbeheer anno 2023 zijn vergelijkbaar met het oude systeem. Wel ontvangt de gemeente jaarlijks een inzamelvergoeding voor met name PBD van € 1,5 miljoen. Daardoor is de gemeente met het VANG systeem 'onder de streep' goedkoper uit. Vanaf 2026 zal de gemeente naar verwachting te maken krijgen met een andere vergoeding voor PBD omdat er onderhandelingen plaatsvinden over de hoogte van de producentenvergoedingen. De VNG zet in op volledige vergoeding van de kosten van herbruikbare materialen.

Door in te zetten op minimalisering van de hoeveelheid restafval is Haarlemmermeer goed voorbereid op (toekomstige) kostenstijgingen van restafvalverbranding, bijvoorbeeld door problemen met de verwerking van lachgascylinders.

Kosten bij hoogbouw vallen hoger uit dan bij laagbouw

Laagbouwhuishoudens hebben vaak voldoende ruimte om de verschillende afvalsoorten te scheiden. De uitdaging ligt bij de hoogbouw, waar de kosten van de gekozen vorm van afvalscheiding relatief hoog uitvallen. Dit komt door:

- slechter scheidingsgedrag van inwoners (met name veel GFTe in het restafval),

- een relatief duur inzamelmiddel (een korte loopafstand tot de verzamelcontainer, dus veel containers),
- een hoog serviceniveau voor de huishoudens (een hoge inzamelfrequentie door afvalinzamelaar Meerlanden) en
- bijplaatsingen bij inzamelcontainers.

3.4 Milieuprestaties

Circulaire economie en kostenbesparing gaan hand in hand

Succesvol afvalbeheer staat of valt met de hoeveelheid restafval. Verlaging van de hoeveelheid restafval levert zowel milieuwinst (herbruikbare afvalsoorten en minder uitstoot) als kostenbesparingen (minder kosten voor verbranding en hogere vergoedingen voor herbruikbare afvalsoorten) op.

De hoeveelheid restafval is aanzienlijk afgenomen maar verdere reductie is mogelijk

Het resultaat van het VANG 2020 beleid is tot nu toe dat de hoeveelheid restafval per inwoner aanzienlijk is gereduceerd; van 200 kg in 2014 naar 115 kg in 2023. De hoeveelheid ingezamelde PBD is gestegen van 16 kg naar 39 kg. De samenstelling van het restafval laat zien dat een verdere reductie van de hoeveelheid restafval door betere scheiding van herbruikbare grondstoffen mogelijk is. Dit geldt voor heel Haarlemmermeer maar vooral voor hoogbouw en de wijken waar de nieuwe manier van afval scheiden nog niet is doorgevoerd.

4. Beschouwing

4.1 Inleiding

Nederland verbruikt grondstoffen en produceert afval. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van producenten, consumenten en overheid om de hoeveelheid afval te verminderen (minder verpakkingsmateriaal) en waardevolle reststromen te hergebruiken. Zo worden vervuiling en verspilling van grondstoffen tegengegaan en circulariteit bevorderd. Dit sluit aan op het streven van de overheid om in 2050 circulair en energieneutraal te zijn. De gemeente zet met haar nieuwe afvalbeleid stappen om dit mogelijk te maken. Dit afvalbeleid kent sterke punten en punten die om aandacht vragen.

4.2 Wat gaat goed?

College en raad hebben gekozen voor een nieuw afvalbeleid dat voldoet aan de doelen voor een circulaire economie van de rijksoverheid (VANG). De keuze voor bronscheiding van PBD is het meest passende systeem voor een gemeente met veel laagbouw, waarvan in Haarlemmermeer sprake is. De ingezamelde hoeveelheid restafval is sinds de nieuwe manier van afval scheiden aanzienlijk gedaald en kan mogelijk nog verder dalen. Ook wordt in Haarlemmermeer meer PBD en van betere kwaliteit ingezameld dan er gemiddeld in Nederland met nascheiding wordt gerealiseerd. Door te kiezen voor bronscheiding worden inwoners bovendien bewuster gemaakt over het belang van de circulaire economie en hun eigen bijdrage daaraan. VANG 2020 leidt tot iets lagere kosten dan het oude afvalbeheer, en is toekomstbestendiger omdat met de afname van het restafval de steeds hogere kosten van de verbranding daarvan worden vermeden. Het college vond het belangrijk om inwoners van Haarlemmermeer intensief te betrekken bij de keuze voor inzamelmiddelen.

4.3 Wat kan beter?

De ambitie van het college om met de nieuwe manier van afval scheiden de kosten en daarmee ook de afvalstoffenheffing voor huishoudens te verlagen, is niet gehaald. Dit komt gedeeltelijk door ontwikkelingen die buiten de eigen invloedssfeer liggen, zoals hogere landelijke belastingen en heffingen op de verwerking van restafval. Er zijn ook oorzaken die binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf liggen. Zo heeft de raad gekozen voor een hoog serviceniveau voor huishoudens, dat wil zeggen een hoge inzamelfrequentie en een korte loopafstand naar verzamelcontainers. Een hoog serviceniveau is relatief duur. Verder schiet het aanbodgedrag van sommige inwoners tekort. Bijplaatsingen bij inzamellocaties zijn een grote kostenpost en vormen aanleiding voor klachten van inwoners. Inwoners kunnen hun afval bovendien nog beter scheiden. Met name het restafval bevat nog veel herbruikbare grondstoffen die nu in de dure en milieubelastende verbrandingsoven verdwijnen. Voor wat betreft kostenbesparing en milieuprestatie valt bij hoogbouw de grootste winst te behalen. Ten slotte zijn er in Haarlemmermeer wijken waar VANG beleid niet wordt toegepast. Deze wijken beïnvloeden de scheidingsresultaten en de kosten.

De kostenbesparingen die de gemeente en de raad bij het vaststellen van VANG 2020 hoopten te bereiken door de communicatie over afvalbeheer te versoberen heeft mogelijk juist kostenstijgingen door tekortschieten van het aanbodgedrag in de hand gewerkt. Door in te zetten op beter aanbodgedrag van inwoners zou de gemeente bijplaatsingen en de hoeveelheid restafval kunnen verminderen en zo verdere kostenbesparing op het afvalbeheer kunnen realiseren. Ten slotte kan de gemeente milieuwinst boeken door VANG beleid te implementeren in de wijken waar dat nu niet het geval is.

4.4 Aanbevelingen aan het college

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan het college:

1. Zet in op een verdere reductie van de hoeveelheid restafval en het bevorderen van het juiste scheidingsgedrag bij inwoners. Dit kan bijvoorbeeld door:
 - a. Het informeren van inwoners over afval scheiden: welk afval hoort waar? Stem de inhoud van de communicatie af op zaken die inwoners belangrijk vinden, zoals bijvoorbeeld:
 - milieuvoordelen
 - een schone en veilige leefomgeving zonder bijplaatsingen en zwerfafval
 - een redelijke afvalstoffenheffing
 - een gevoel van rechtvaardigheid om anderen niet te laten opdraaien voor extra kosten en overlast
 - verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties
 - samenwerking in de buurt
 - b. VANG beleid ook in te voeren in de niet-VANG wijken.
2. Evalueer over enkele jaren de nieuwe manier van afval scheiden onder inwoners en betrokken partijen (waaronder Meerlanden) en ga na waar mogelijkheden tot verdere reductie van het restafval liggen. Dit rekenkamerrapport kan hierbij als een soort nulmeting gebruikt worden. Betrek bij het zoeken naar verbeteringen ook vergelijkbare gemeenten en de keuzes die zij hebben gemaakt.

4.5 Suggesties voor een debat

Daarnaast doet de rekenkamer enkele suggesties voor stellingen, aan de hand waarvan de raad het debat over dit onderzoek kan voeren:

1. Het huidige serviceniveau van afvalinzameling moet worden verlaagd om kosten te besparen.
2. De gemeente moet strenger handhaven op verkeerd aanbodgedrag van afval, bijvoorbeeld door vaker boetes uit te delen.

Deze stellingen zijn bedoeld om te prikkelen en tot discussie aan te zetten, en geven niet de mening van de rekenkamer weer.

Bijlage 1 – Wijze van afval scheiden voor en na invoering VANG beleid

Tabel 1 –Bij laagbouw wijken in Haarlemmermeer (42.200 huishoudens)

Afvalsoort	Situatie voor raadsbesluit 2020	Situatie na raadsbesluit 2020
Groente-, fruit-, tuinafval en etensresten (GFTe)	Rolemmer 120 l. 42x p. jaar geleegd	Rolemmer, keuze uit 80/140/240 l. 42x p. jaar geleegd
Restafval	Rolemmer 80/120/240 l. 26x p. jaar geleegd	Rolemmer 80 l. (of maatwerk) 13x per jaar geleegd
Plastic, blik en drinkpakken (PBD)	Verzamellocatie 300 m	Rolemmer 140 l. 26x per jaar geleegd
Oud papier en karton (OPK)	Verzamellocatie 300 m	Ongewijzigd
Glas	Verzamellocatie 300 m	Ongewijzigd

Tabel 2 –Bij hoogbouw wijken in Haarlemmermeer (18.900 huishoudens)

Afvalsoort	Situatie voor raadsbesluit 2020	Situatie na raadsbesluit 2020
Groente, fruit, tuinafval en etensresten (GFTe)	Geen inzameling	Container 50 m
Restafval	Inpandig/bovengronds	Verzamellocatie 100 m
Plastic, blik en drinkpakken (PBD)	Verzamellocatie 300 meter	Verzamellocatie 100 m
Oud papier en karton (OPK)	Verzamellocatie 300 m	Verzamellocatie 100 m
Glas	Verzamellocatie 300 m	Ongewijzigd

