



## **PLAN van AANPAK**

AFVAL-

En

**GRONDSTOFFENBELEID**

Gemeente Vlissingen

2017 – 2020

## Inhoud

1.	Een toekomst zonder afval.....?	3
2.	Leeswijzer .....	3
3.	Zorgplicht afval gemeente Vlissingen.....	4
4.	Landelijk AfvalbeheerPlan .....	6
5.	Ambitie .....	7
	Milieu.....	7
	Kosten.....	8
	Service .....	10
6.	Opdracht gemeente Vlissingen .....	11
7.	Ontwikkelingen.....	11
8.	Keuze .....	12
9.	Pilots .....	16
10.	Benodigde middelen.....	20
11.	Actieplan.....	21
	Bijlage: grafische weergave pilots.....	22

# 1. Een toekomst zonder afval.....?

Een toekomst zonder afval is eigenlijk niet voor te stellen. Zolang er leven is op aarde zal er afval zijn.

Desondanks heeft de landelijke overheid de trend ingezet om te werken aan een toekomst zonder afval. In het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP2) staan concrete doelstellingen voor gemeenten.

De vraag of een toekomst zonder afval haalbaar is, hangt samen met de definitie van het begrip Afval.

In de Wet Milieubeheer, kaderrichtlijn Afvalstoffen is te vinden wat er onder het begrip Afval wordt verstaan. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen Afval en Grondstof. Ook wordt aangegeven wanneer een afvalstof geen afvalstof meer is, namelijk *“Een afvalstof die voldoet aan de criteria voor de ‘einde-afvalfase’ heeft niet langer meer de status afvalstof. Dat is het geval als die afvalstof een behandeling voor nuttige toepassing (waaronder een recyclingbehandeling) heeft ondergaan, en voldoet aan specifiek daarvoor opgestelde criteria.”... “Het gaat om de volgende voorwaarden (uit artikel 6 van de kaderrichtlijn):*

- *De stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;*
- *Er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;*
- *De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen;*
- *Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.”*

Een toekomst zonder afval in de zin van het begrip volgens de Wet Milieubeheer moet dus worden opgevat als een toekomst waarin resten zodanig zijn verwerkt dat een nieuw of ander bruikbaar materiaal of product ontstaat.

Dit plan van aanpak geeft antwoord op de vraag welke opdracht voor de gemeente Vlissingen is weggelegd in de periode 2017-2020 op het gebied van afvalinzameling en –scheiding, wat er nodig is om dat te realiseren en hoe we daar kunnen komen.

## 2. Leeswijzer

Afvalverwijdering is een wettelijke taak van de gemeente. In hoofdstuk 3 wordt kort uitgelegd wat er bij deze zorgplicht komt kijken.

De manier waarop de gemeente haar zorgplicht vorm geeft is niet vrijblijvend. Tijdens de Klimaatconferenties zijn er afspraken gemaakt voor Nederland die vervolgens zijn vertaald naar gemeentelijke doelstellingen op het gebied van afvalinzameling en –scheiding. Dit is voor gemeente Vlissingen aanleiding geweest om haar beleid te wijzigen (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 wordt toegelicht op basis van welke invalshoeken het ambitieniveau van de gemeente wordt bepaald.

De opdracht voor de gemeente Vlissingen in de periode 2017-2020 wordt toegelicht in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7 beschrijft de situatie waarin gemeente Vlissingen zich bevindt en welke ontwikkelingen op ons afkomen die beleidskeuzes beïnvloeden.

Hoofdstuk 8 schetst de afwegingen die hebben geleid tot de aanpak die in hoofdstuk 9 wordt voorgesteld.

In hoofdstuk 10 wordt benoemd welke middelen nodig zijn om tot uitvoering van dit plan van aanpak te komen.

Hoofdstuk 11 geeft een overzicht van de activiteiten behorend bij dit plan van aanpak en het bijbehorend tijdspad.

### **3. Zorgplicht afval gemeente Vlissingen**

Afvalinzameling is een wettelijke taak van iedere gemeente. Hieronder worden heel kort de belangrijkste elementen van het kader waarin dat gebeurt, benoemd.

#### **Huishoudelijk afval**

De gemeente heeft op basis van de wet Milieubeheer, in het belang van het milieu, een zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen bij de Vlissingse huishoudens. De gemeente maakt hiervoor regelgeving, onder meer over de aangewezen inzameldienst(en), inzamelmiddelen en –voorzieningen, frequentie, dagen en tijden van inzamelen.

#### **Bedrijfsafval**

Voor het inzamelen van bedrijfsafval heeft de gemeente geen zorgplicht. Het bedrijf is vrij in de keuze van de marktpartij die, tegen betaling, deze dienst op zich wil nemen. Bedrijven zijn verplicht een afvalstoffenregistratie bij te houden en gebruik te maken van een erkende afvalinzamelaar of –verwerker. Bedrijven worden ook verplicht hun afval te scheiden.

Burgemeester en wethouders hebben de mogelijkheid regels op te leggen rond de inzameling van bedrijfsafval in een lokale verordening of vergunning van de ondernemer. Ook kunnen zij daarin specifiek benoemde categorieën bedrijfsafvalstoffen aanwijzen die door een aangewezen inzameldienst moeten worden ingezameld.

De gemeente mag zich, als alternatief voor marktpartijen, beschikbaar stellen voor de inzameling van bedrijfsafval.

#### **Scheepsafval**

Alle afval van schepen (waaronder huishoudelijk afval) moet worden gezien als bedrijfsafval. Binnen de gemeentegrenzen van Vlissingen bevinden zich diverse havens. De Binnenhavens zijn in beheer en eigendom van de gemeente Vlissingen. De Buitenhaven en de zeehavens van Vlissingen-Oost vallen onder het beheer van de NV Zeeland Seaports. De NV Zeeland Seaports heeft voor de ontvangst van afval van zeeschepen in deze havens een havenafvalplan opgesteld. Bezien wordt in hoeverre de inzameling van afval voor de Binnenhavens nog voldoet aan de huidige wet- en regelgeving.

#### **Straatafval, zwerfafval en illegale dump**

De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. Met oog op afval, ontstaan buiten een perceel, heeft de gemeente daardoor ook een zorgplicht. De uitwerking hiervan is neergelegd in de Afvalstoffenverordening en heeft betrekking op het verplicht gebruik van, door de gemeente beschikbaar gestelde inzamelmiddelen. Bovendien zijn verbodsbepalingen opgenomen met betrekking tot straatafval en ter voorkoming van zwerfafval.

Het gemeentelijk Serviceteam Openbare Ruimte zorgt ervoor dat alle straatafval, zwerfafval of illegaal gedumpt afval dat desondanks wordt aangetroffen tijdens de werkzaamheden wordt afgevoerd. Daarbij worden ook medewerkers van Orionis ingezet.

Daarnaast is sinds 2015 het project Schoon Walcheren actief. Dit is een project waarin alle Walcherse gemeenten samenwerken in het kader van natuur- en milieueducatie. Bestaande uit gastlessen en bewustwordingsprojecten voor en opruimacties door scholieren en docenten. Afvalrecycling en voorkoming zwerfafval heeft hierbij nadrukkelijk de aandacht.

Bij huisuitzetting en ontruiming wordt, vooral door de woningcorporaties, vaak een beroep gedaan op de inzet van de Vlissingse inzameldienst. Ter voorkoming van zwerfafval geeft de gemeente gehoor aan deze oproep. Voor zover mogelijk worden de kosten hiervan in rekening gebracht bij de opdrachtgever. Het ingezameld afval wordt als huishoudelijk afval afgevoerd.

Op basis van jurisprudentie kan echter worden gesteld dat huisuitzetting en ontruiming een private kwestie is, waarin de gemeente geen partij is. Treedt een woningcorporatie op als opdrachtgever naar de gemeente, dan is er sprake van inzameling bedrijfsafval. Nader onderzoek zal moeten plaatsvinden om te bepalen, of, en welke beleidsmaatregelen als gevolg hiervan nodig zijn.

### **Afvalstoffenverordening**

Het kader voor alle gemeentelijke regelgeving is vastgelegd in de gemeentelijke Afvalstoffenverordening. De concrete keuzes die op basis daarvan worden gemaakt, zijn vastgelegd in Uitvoeringsbesluiten, behorend bij de Afvalstoffenverordening.

### **Handhaving en sancties**

In de Afvalstoffenverordening is opgenomen hoe met overtredingen van de gemeentelijke bepalingen wordt omgegaan. Overtredingen worden op basis van de spelregels in het strafrecht afgehandeld en beboet.

### **Communicatie**

Inwoners worden op de hoogte gebracht van wijzigingen via de website van de gemeente, social media, de Blauw Geruite Kiel of een brief aan geadresseerden. Daarnaast wordt, met oog op specifieke acties, ook gericht materiaal ontwikkeld en via geschikte kanalen bekend gemaakt.

### **Inspraak**

Op basis van de inspraakverordening heeft de gemeente de mogelijkheid om inwoners in de gelegenheid te stellen hun wensen, behoeften en visie in te brengen tijdens de inspraakprocedures.

### **Burgerparticipatie**

Burgerparticipatie betekent dat inwoners en ondernemers zelf initiatieven nemen en de gemeente ervoor zorgt aangesloten te blijven bij deze ondernemende inwoners. Waar nodig ondersteunt de gemeente in raad en daad, zonder het initiatief over te nemen.

### **Afvalstoffenheffing**

De afvalstoffenheffing wordt bepaald door de kosten van afvalinzameling. Deze kosten worden jaarlijks vastgesteld en geheven in de vorm van een belasting voor het gebruik van een perceel waarop de verplichting tot het inzamelen van huishoudelijk afval geldt. De gemeente mag de afvalstoffenheffing niet hoger laten zijn dan de kosten van afvalinzameling. Daarnaast geldt een apart tarief voor het inzamelen van afval op aanvraag. De exacte regeling en bedragen liggen vast in de Verordening op de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing Vlissingen.

### **Samenwerking**

Openbaar Lichaam Afvalverwijdering Zeeland (O.L.A.Z.) is het samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling) tussen 13 Zeeuwse gemeenten voor de afvalverwijdering. De

activiteiten worden uitgevoerd door de Zeeuwse ReinigingsDienst (ZRD BV). De ZRD exploiteert de Zeeuwse milieustraten en de afvoer van ingezameld afval voor verwerking. Voor een 7-tal (65.000 huishoudens) gemeenten (niet de gemeente Vlissingen) is de ZRD actief als inzameldienst.

O.L.A.Z. treedt op als aanbieder en adviseur namens de deelnemers. Bovendien is O.L.A.Z. opdrachtgever en toezichthouder voor de ZRD.

De samenwerkende partners binnen O.L.A.Z. werken ook samen met de Zeeuwse organisaties voor Natuur- en Milieu educatie aan gezamenlijke projecten en acties tegen zwerfafval onder de noemer Schoon Zeeland.

## 4. Landelijk AfvalbeheerPlan

De achtergrond van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) is gelegen in de internationale klimaatconferenties over de gevolgen van de opwarming van de aarde. Daar is geconstateerd dat storten en verbranden van afval schadelijk is voor het milieu. Door de landelijke overheid is een gefaseerd traject in gang gezet om een toekomst zonder afval te bereiken.

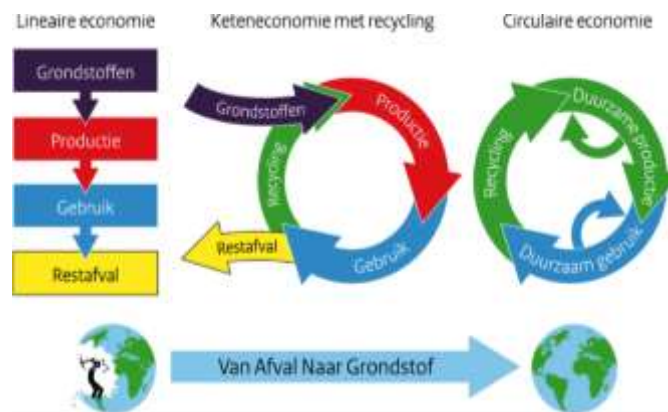
Op basis van de Wet Milieubeheer is het Landelijk AfvalbeheerPlan 2009 – 2021 (LAP2) het kader waarin doelstellingen zijn vastgelegd voor gemeentelijk beleid. Behorend bij dit plan is een uitwerkingsprogramma ontwikkeld Van Afval Naar Grondstof (VANG), gericht op de periode 2016 – 2020.

Landelijk zijn voor afvalinzameling huishoudelijk afval de volgende normen vastgesteld: in 2020 gemiddeld 100 kg restafval per inwoner en 75% gescheiden afvalinzameling. Uiteindelijk moet deze tendens nog doorzetten tot er in 2030 een maximale hoeveelheid overblijft van 30 kg restafval per inwoner.

Dit resultaat kan alleen worden behaald op basis van inspanning van en veranderingen binnen alle betrokken groeperingen (producenten, consumenten, overheden) in de keten van totstandkoming tot afbraak van een materiaal of product. Bijvoorbeeld door innovaties op het gebied van materiaalsamenstelling of technische toepassingen die het producenten mogelijk maakt minder grondstoffen te gebruiken. Op hun beurt kunnen producenten producten aanbieden waarin meer afbreekbaar of herbruikbaar materiaal is verwerkt of die minder restafval opleveren. Waardoor de consument uiteindelijk met een gereduceerde hoeveelheid restafval te maken heeft.

Tegen die achtergrond wordt sinds juli 2015 bij afvalverwerkende organisaties een afvalstoffenbelasting geheven op de hoeveelheid verbrand of gestort afval. De afvalstoffenbelasting moet bedrijven en gemeenten aansporen om afval aan de bron (bij de burger) te scheiden. Het afvoeren van gemengd afval wordt daardoor duurder. De enige oplossing om te besparen op afvoerkosten is meer afvalscheiding door een ander beter afvalbeleid. Dit betekent dus dat restafval zoveel mogelijk gescheiden moet worden. Hierdoor zal de inhoud van de restafvalcontainer aanzienlijk afnemen. Minder kilo's restafval resulteert in een besparing op de afvoerkosten. Bijkomend voordeel is dat afvalscheiding een vergroenend effect heeft. Gescheiden afvalstoffen worden immers niet verbrand of gestort en worden daarom gerecycled. Met de ingevoerde belastingmaatregel wil de overheid afvalscheiding stimuleren.

Al deze uitgangspunten zijn samengevat onder de noemer de "circulaire economie." Waar grondstoffen zo worden gebruikt, dat ze aan het eind van de levenscyclus van een product opnieuw kunnen worden ingezet voor nieuwe of andere producten. Zo blijft er dus zo min mogelijk restafval (niet-herbruikbare grondstoffen) over.



De insteek van de landelijke overheid op alle niveaus in de keten betekent dat de invloed van de gemeentelijke maatregelen binnen die context moeten worden afgewogen. Vermindering van restafval is, zonder dat de gemeente iets doet, al te verwachten.

### Gedrag van inwoners

Voor gemeenten is in het programma VANG, naast normen voor afvalinzameling huishoudelijk afval ook een opdracht weggelegd om actieplannen te ontwikkelen, gericht op inwoners enthousiasmeren en meekrijgen, zodat zij afval gaan scheiden zodat de afvalstroom vermindert. De gemeente moet samen met inwoners aan de slag om meer te gaan scheiden.

## 5. Ambitie

Bij de invulling van beleid op het gebied van huishoudelijk afval wordt het ambitieniveau bepaald door een drietal aspecten: milieu, kosten en service.

### Milieu



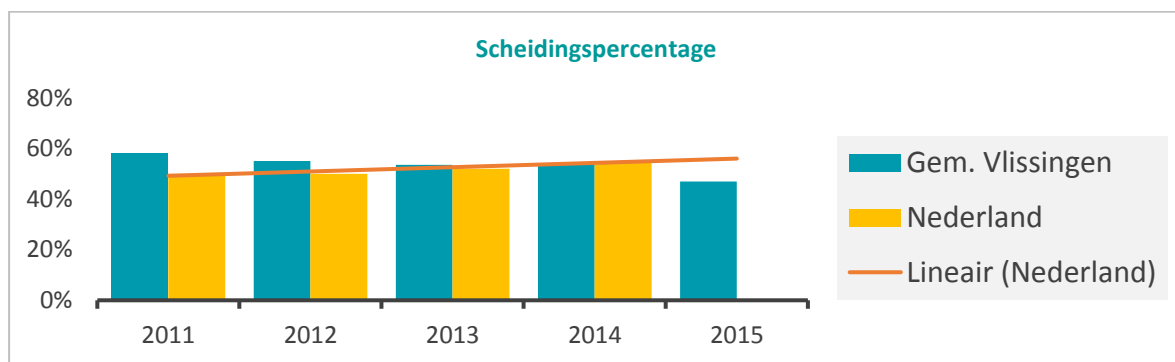
De milieudoelstelling richt zich op het percentage huishoudelijk afval dat per inwoner wordt gescheiden en het streven naar een duurzame samenleving (circulaire economie).

Binnen de gemeente Vlissingen geeft dat over de afgelopen jaren het volgende beeld.

Kg restafval/inwoner	2011	2012	2013	2014
Vlissingen	349	343	327	339
Nederland	265	255	242	238

Figuur 1 <sup>1</sup>

De gemiddelde hoeveelheid restafval van de inwoner uit de gemeente Vlissingen ligt boven het landelijk gemiddelde. De procentuele daling landelijk is groter dan die in Vlissingen.



Figuur 2 <sup>2</sup>

Ook het scheidingspercentage van gemeente Vlissingen loopt niet in de pas met de landelijke trend. Het landelijke percentage stijgt terwijl in Vlissingen het niveau gelijk tot zelfs een daling laat zien.

De oorzaak hiervan ligt bij de afvalverwerkingscentrale Moerdijk. Onderbezetting van de afvalverbrandingsinstallatie leidde tot boetes op het moment dat O.L.A.Z. niet de verwachte hoeveelheid afval aanleverde die contractueel overeengekomen was. Gemeente Vlissingen is participant in het samenwerkingsverband O.L.A.Z. Het moeten betalen van boetes heeft maatregelen tot verdere scheiding van afvalstromen tegen gewerkt. De boeteclausule is per 2014 opgeheven. Vanaf dat moment zijn de voorbereidingen gestart om plastic en drankkartons (KFF) gescheiden in te gaan zamelen.

## Kosten



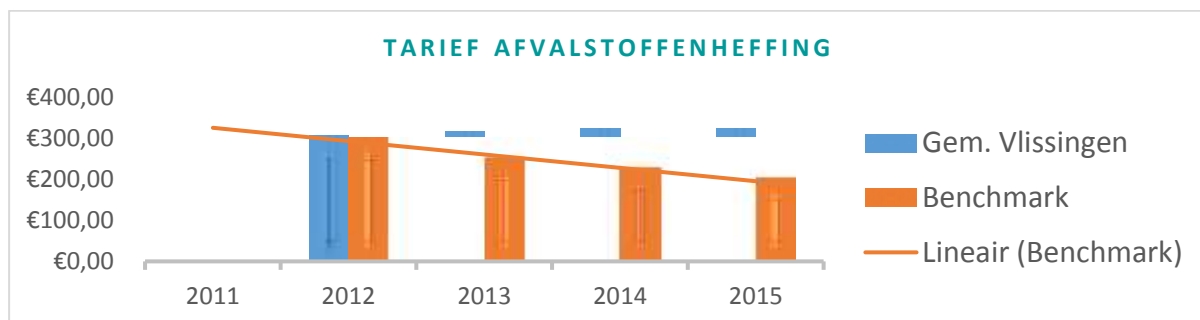
De tweede doelstelling die belangrijk is voor de vaststelling van het ambitieniveau voor afvalbeleid gaat over de kosten die de gemeente maakt en vervolgens doorberekent aan de inwoners voor de

<sup>1</sup> CBS

<sup>2</sup> CBS



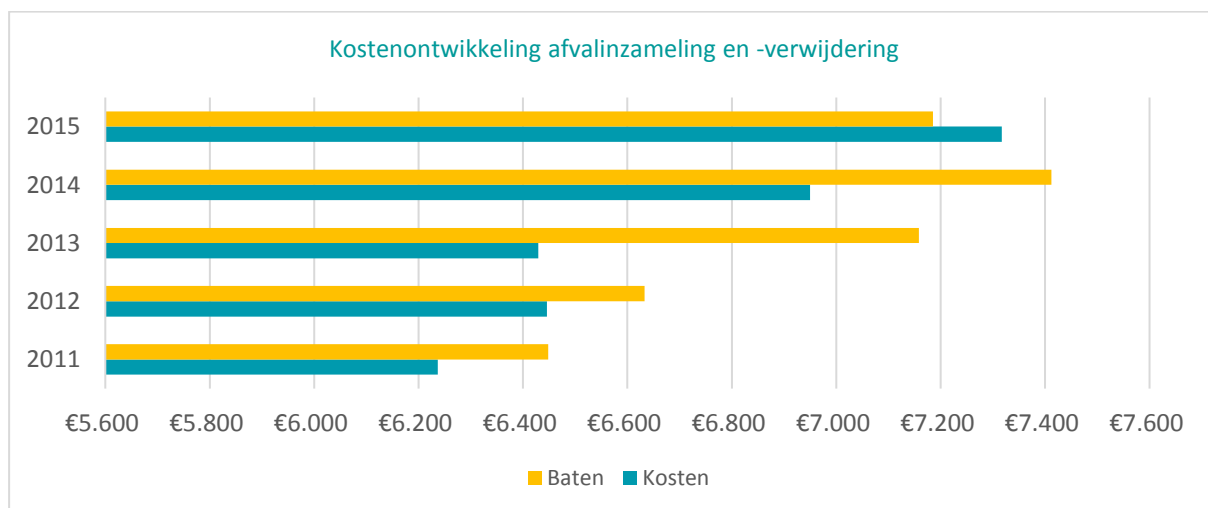
inzameling en verwijdering van afvalstoffen. Voor de burger merkbaar in de vorm van de afvalstoffenheffing.



Figuur 3<sup>3</sup>

Ook de afvalstoffenheffing binnen de gemeente Vlissingen vertoont een stijgende tot gelijkblijvende trend terwijl er landelijk sprake is van een neerwaartse trend. Dit alles hangt ook hier samen met de overcapaciteit van de afvalverbrandingsinstallatie Moerdijk. Daardoor is dus niet ingezet op meer scheiding of vermindering van het restafval. Afvalverbranding is bovendien de duurste vorm van afvalverwijdering: het kost het meest en levert geen baten op.

Het tarief afvalstoffenheffing wordt vastgesteld op basis van een raming van de kosten en baten voor inzameling en verwijdering, aangevuld met een deel van de kosten van straatreiniging en de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling O.L.A.Z. voor de exploitatie van de milieustraat. De ontwikkeling van alleen de kosten en baten zien we terug in het volgend overzicht. Voor de definitieve berekening van het tarief afvalstoffenheffing komen daar nog bij kosten als gevolg van kwijtschelding.



Figuur 4<sup>4</sup>

Vanaf 2010 zien we een daling optreden in de kosten afvalinzameling als gevolg van bezuinigingen in de bedrijfsvoering op formatie en voertuigen. In 2014 stijgen de kosten weer als gevolg van een

<sup>3</sup> CBS

<sup>4</sup> Jaarcijfers gemeente Vlissingen

boekhoudkundige overheveling van de kosten van uitzendkrachten naar het product afval. Vanaf dat moment drukken de kosten van de betrokken uitzendkrachten volledig op de kosten van afvalinzameling en –verwijdering. Per 2015 zien we de kosten opnieuw stijgen als gevolg van de extra toeslag die de afvalverbrandingscentrale wettelijk is opgelegd en wordt doorberekend aan de gemeente ('stortbelasting').

De baten van de afvalinzameling zijn de inkomsten uit afvalstoffenheffing én de inkomsten uit herbruikbare afvalstromen.

De inkomsten uit herbruikbare afvalstromen zijn tot en met 2015 niet mee genomen in de berekening van de afvalstoffenheffing. Vanwege de onzekerheid over de duur en hoogte van deze inkomstenpost. Vanaf 2017 zullen de inkomsten uit afvalstromen worden meegenomen in de raming en meerjarenbegroting, waardoor het tarief afvalstoffenheffing (ervan uitgaand dat de overige kosten gelijk blijven) in ieder geval niet hoeft te worden verhoogd.

## Service



Service is de mate waarin de gemeente taken uitvoert voor inwoners met betrekking tot de inzameling en verwijdering van afvalstoffen.

De kwaliteit van service die zij in de gemeente Vlissingen krijgen op het gebied van afvalinzameling en –verwijdering is hoog. Dat baseren we op het volgende:

- zoveel mogelijk afval wordt opgehaald aan huis óf dichtbij huis (loopafstand tot container max. 75-125 meter);
- er beperkt gescheiden inzameling plaats vindt: het meeste (53%) is ongescheiden restafval;
- er een inzamelfrequentie is van restafval tweewekelijks;
- er een inzamelfrequentie is van groente-, fruit- en tuinafval (GFT) tweewekelijks;
- er een inzamelfrequentie is van wit/bruin goed en grof vuil wekelijks;
- er een inzamelfrequentie is van metalen tweewekelijks;
- grof vuil wordt periodiek gratis opgehaald; voor inzameling per direct wordt een vergoeding gevraagd;
- containers gericht op afvalscheiding zijn geplaatst op 'makkelijke' plekken (bij de supermarkt);
- ook in wijken waar de hoeveelheden afval gering zijn worden ondergrondse containers geplaatst voor inzameling van papier, glas, kunststofflessen en drankkartons (KFF+) en textiel ter voorkoming van zwerfafval;
- er ook naast de ondergrondse containers van alles en nog wat illegaal wordt 'gedumpt'. Dat wordt vervolgens altijd en netjes afgevoerd.
- er sprake is van ongelimiteerde toegang tot de milieustraat.

## 6. Opdracht gemeente Vlissingen

Er ligt voor gemeente Vlissingen een wettelijke taak op het gebied van gescheiden afvalinzameling en een, daarop gericht bewustwordingstraject.

Hierbij gaat het in alle gevallen om huishoudelijk afval, ongeacht de route waarlangs het wordt ingezameld (ophaaldienst van de gemeente of via de milieustraat).

Concreet betekent dit:

- De hoeveelheid restafval verminderen met 239 kg per inwoner:
  - van 339 kg behaald in 2014 naar 100 kg per 2020;
- Scheidingspercentage verhogen met 28%:
  - van 47% in 2014 naar 75% in 2020;
- Kosten verlagen: afvalstoffenheffing niet laten stijgen maar liever dalen;
  - met minimale investeringen;
- Serviceniveau aanpassen:
  - service op inzameling herbruikbare stromen handhaven;
  - service verlagen op inzameling restafval;
- Bewustzijn en motivatie burger: verhogen

## 7. Ontwikkelingen

Om de landelijke doelstelling op het gebied van afvalinzameling en –scheiding ook in Vlissingen te halen, wordt gekeken naar de ontwikkelingen die daarop van invloed (kunnen) zijn.

Zo is het Rijksbeleid erop gericht dat alle partijen in de keten Van Afval Naar Grondstof maatregelen nemen om de hoeveelheid afval terug te brengen. Zodat er op lange termijn helemaal geen sprake meer zal zijn van restafval. De maatregelen en doelstellingen vanuit het programma VANG gericht op producenten zullen, ongeacht de inspanning van de gemeente Vlissingen, een positief effect hebben op de hoeveelheid restafval.

Ter stimulering van het treffen van maatregelen is geld beschikbaar gesteld. Voor programma's zoals het VANG, maar ook in de vorm van subsidies. Zo stimuleert het Rijk de verpakkingindustrie met een bijdrage voor het terugnemen en recyclen van verpakkingen (Stichting Afvalfonds). Deze bijdrage wordt in de loop van de tijd afgebouwd tot marktwaarde. Zo is de waarde van kunststof al wat gezakt ten opzichte van de eerste scheidingsjaren. De invloed hiervan op langere termijn is lastig vast te stellen. Wel mag worden geconcludeerd dat de prijsontwikkeling van de gescheiden herbruikbare afvalsoorten op basis van de afgelopen jaren geen goede voorspeller is voor de toekomst. De stimuleringsprogramma's van het Rijk liggen vast tot 2020.

Regionaal treedt Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (O.L.A.Z.) op als contractpartij voor de Gemeente Vlissingen richting kopers op het gebied van afvalstromen en afvalverwerkers. De komende jaren lopen de contracten voor storten van restafval en reststromen als GFT af. Per 2018 zijn lagere storttarieven restafval van kracht en per 2019 nieuwe tarieven GFT. Verwacht wordt dat

de tarieven voor verwerking GFT lager zijn dan de huidige tarieven. Dus ook bij gelijk blijvend scheidingspercentage zullen de kosten afnemen.

De ontwikkelingen op het gebied van herbruikbare stromen zijn uiteenlopend. Er wordt op vele fronten gewerkt en gezocht naar het ontwikkelen van mogelijkheden om afvalstromen bruikbaar te maken voor hergebruik. Door het landelijk overheidsbeleid op het gebied van afval komen er meer scheidingsstromen op de markt. De beperkte economische groei, hoge investeringskosten voor het ontwikkelen van producten op basis van herbruikbare stromen in combinatie met toenemend aanbod leiden ertoe dat de marktwerking soms wat stagneert. Ook is er een trend, ingezet door de maatregelen van Rijksoverheid, om de niet-recyclebare onderdelen van scheidingsmateriaal te plaatsen in een 'strengere categorie' van restafval. Dit alles betekent dat voor de kosten, zowel als voor de baten van herbruikbare stromen mag worden geconcludeerd dat de prijsontwikkeling op basis van de afgelopen jaren geen goede voorspeller is voor de toekomst.

Samenwerking op het gebied van afvalinzameling met de gemeenten Middelburg, Veere en Schouwen-Duiveland is onderzocht in 2012. De besturen konden echter niet tot elkaar komen, waardoor definitieve besluitvorming niet heeft plaatsgevonden. Verwacht wordt dat, gelet op de positie van de Zeeuwse gemeenten, dit onderwerp weer zal terugkeren op de agenda.

Gemeente Vlissingen is sinds 2015 geplaatst onder financieel toezicht van Provincie en het Rijk. Dit maakt dat de ruimte voor investeringen in de komende jaren beperkt zal zijn.

Op basis hiervan is een aantal uitgangspunten geformuleerd dat ook op de afvalinzameling van toepassing zijn:

- Inzet van huidig materieel en menskracht
- Gebruik maken van bestaande voorzieningen
- Werk met werk combineren
- Geen extra kosten voor de burger; liever nog verminderen van de kosten
- Samenwerken of op afstand plaatsen van taken alleen als dit aantoonbaar meerwaarde oplevert

## 8. Keuze

De keuzes die gemaakt kunnen worden op voornoemde aspecten milieu, kosten en service, zijn niet los te zien van tijd en plaats. Daarom wordt ook gekeken naar de gebiedssamenstelling binnen de gemeente Vlissingen, de huidige manier van afvalinzameling binnen de gemeente en ontwikkelingen op het gebied van afvalverwijdering.

### Karakter van het woongebied

In onze gemeente hebben we te maken met uiteenlopende soorten gebieden. Het centrum van Vlissingen met daaromheen een compacte woonwijk, omgeven door ruime woonwijken die grenzen aan het buitengebied. Voor het centrum en de compacte woonwijken is het plaatsen van een extra rolcontainer nauwelijks een optie. Terwijl het in een buitengebied voor bewoners minder problematisch is een extra rolcontainer te plaatsen. Bij de keuze van de vorm van afvalinzameling en -scheiding is het karakter van het woongebied dus een belangrijk uitgangspunt.

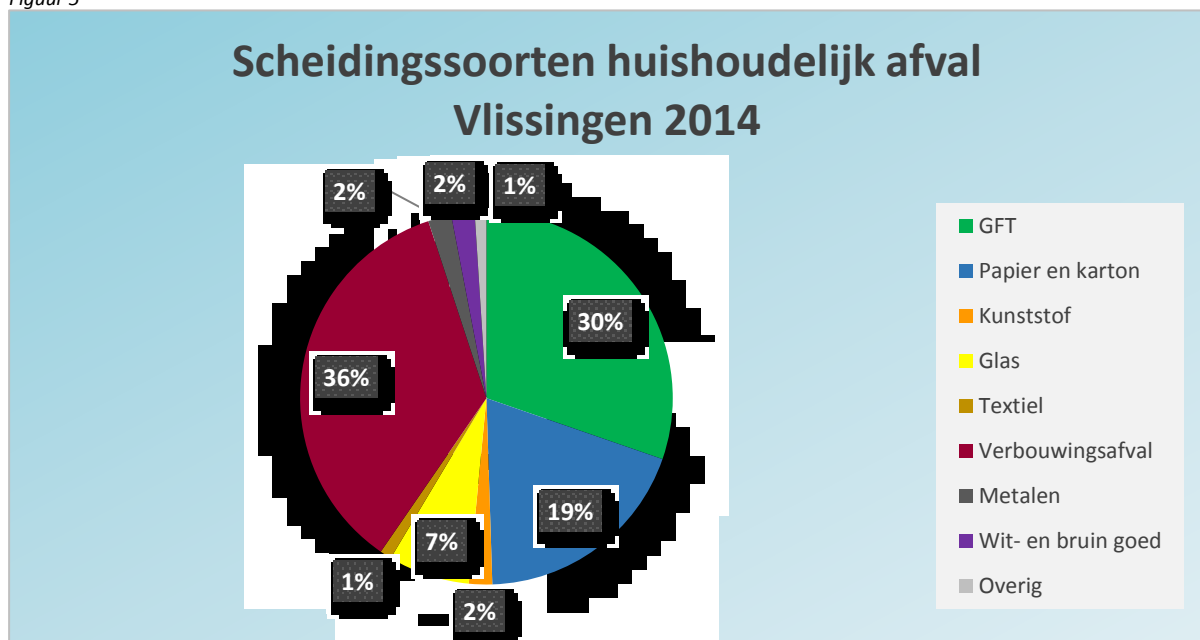
## Huidige afvalinzameling en –scheiding binnen gemeente Vlissingen

De huidige manier van afvalinzameling in Vlissingen is gebaseerd op een collegebesluit om over te gaan op plaatsing van ondergrondse containers voor inzameling van restafval. Sinds 2008 zijn er 350 ondergrondse containers geplaatst (dekt 50% van de gemeente). Daarnaast zijn er nog 130 ondergrondse containers aanwezig voor inzameling van glas, kunststof en drankkartons, groente en fruit (gft), papier en textiel. Deze ondergrondse containers weer ‘inruilen’ voor een andere oplossing betekent kapitaalvernietiging en zal dus in de keuze hoe om te gaan met afvalinzameling en –scheiding zorgvuldig moeten worden overwogen.

## Samenstelling huishoudelijk afval gemeente Vlissingen

Van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval van bewoners (639 kg/inwoner in 2014) uit de gemeente Vlissingen (zowel huis-aan-huis ingezameld als aangeleverd op de milieustraat) wordt 47% (299 kg/inwoner) gescheiden. De verdeling van de gescheiden afvalstromen ziet er als volgt uit:

Figuur 5<sup>5</sup>



### Enkele opmerkingen:

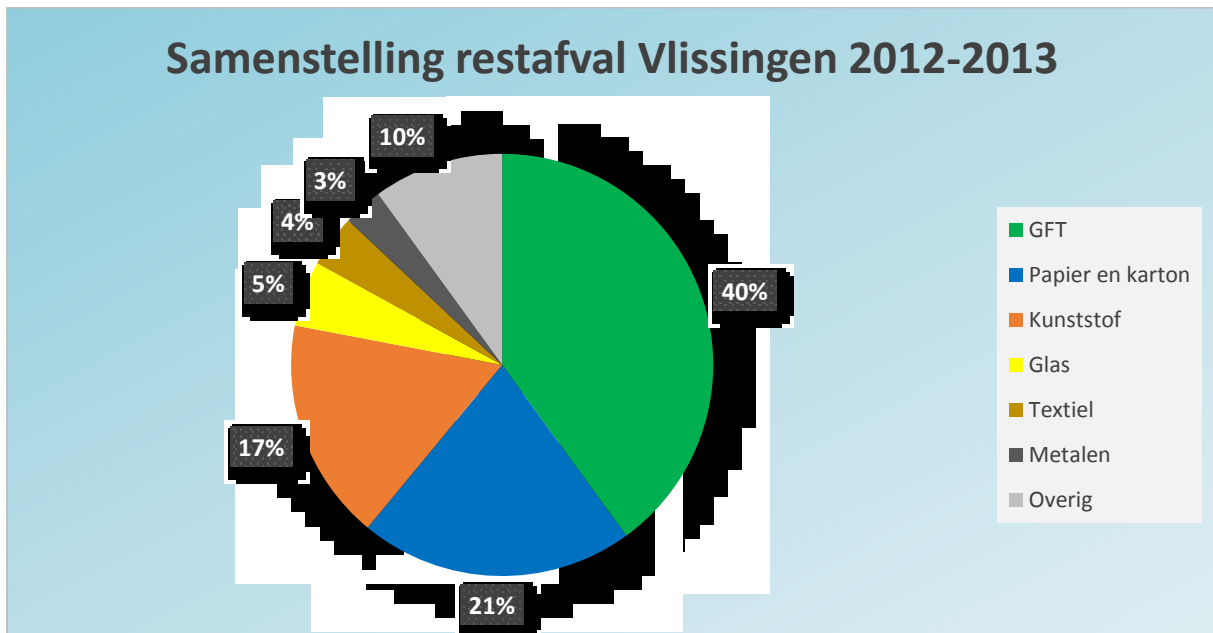
- GFT wordt op beperkte schaal (50%) gescheiden ingezameld. De inzameling wordt gedaan door inzet van mini rolcontainers ('groene kliko's'). In delen van de gemeente zijn, als gevolg van de boetes door overcapaciteit van de afvalverwerkingsinstallatie, een aantal jaren geleden rolcontainers ingenomen. Deze kunnen weer worden 'teruggegeven'. Ook kunnen inwoners die hier behoefte aan hebben, aanvullende inzamelmiddelen (extra of grotere rolcontainers) worden geboden, zodat zij meer GFT gescheiden kunnen aanbieden.
- papier en karton wordt ingezameld door verenigingen, gefaciliteerd met inzamelmiddelen van de gemeente. Papier en karton is een herbruikbare afvalstroom en levert geld op. Daardoor kan de inzameling door verenigingen worden gezien als een verkapte subsidie, gefinancierd vanuit de afvalstoffenheffing. Tegen die achtergrond neemt de gemeente de inzameltaak weer over zodra een vereniging stopt met deze activiteit. Als gevolg van de afname van fysiek papierverkeer wordt ervan uitgegaan dat deze afvalstroom in de toekomst afneemt. Bewustwording van de burger en motiveren tot vermindering van restafval van de

<sup>5</sup> CBS

burger zal hieraan nog een extra impuls geven.

- er zijn op alle strategische plekken in de gemeente Vlissingen containers voor de inzameling van glas. Vergroting van deze stroom moet vooral worden gezocht in de communicatie over de plek waar de containers staan, in combinatie met de beïnvloeding van de motivatie en scheidingsbereidheid van inwoners.
- het verbouwingsafval is de verzamelnaam voor de afvalstromen puin, gips, hout en verbouwingsresten. Als oorzaak van deze grote fractie wordt gedacht aan een aantal zaken. Zo heeft onze gemeente te maken met veelvuldige verhuizingen en toerisme. De toegang tot voorzieningen (ondergrondse containers en milieustraten) is laagdrempelig. De kans is aanwezig dat er, ondanks het toezicht toch oneigenlijke stortingen plaatsvinden van bedrijfsafval en illegale dump van inwoners uit andere gemeenten. Het op gezette tijden gratis inzamelen van grof vuil is een factor die hierop waarschijnlijk ook van invloed is. Een aanzienlijke inperking van deze afvalstroom kan worden verwacht door de combinatie van diverse maatregelen, zoals:
  - oplossingen zoeken om de vermenging van bedrijfsafval en huishoudelijk afval nog verder te minimaliseren of te beëindigen;
  - beëindiging van de, op gezette tijden, gratis inzameling van grof vuil door de gemeentelijke inzameldienst;
  - de invoering van een systeem voor toegangsverschaffing tot ondergrondse containers en milieustraat.

Daarnaast is er nog 53% (339 kg/inwoner) niet-gescheiden afval, zogenoemd restafval. In 2012 en 2013 zijn metingen uitgevoerd naar de samenstelling daarvan. Het resultaat van deze sorteeraanlyse zien we in onderstaand plaatje terug.



Figuur 6<sup>6</sup>

Ook in het restafval zit dus nog een aanzienlijke hoeveelheid GFT (40%) , papier en karton (21%). Ook zien we hierin een behoorlijke hoeveelheid (17%) kunststof. Voldoende kansen dus om de

<sup>6</sup> CBS

hoeveelheid restafval aanzienlijk terug te brengen door in te zetten op meer scheiding van deze afvalstromen.

Met oog op de vermindering van het restafval kan daarnaast worden overwogen deze stroom te ontmoedigen door inperking van de faciliteiten. In de vorm van niet meer gratis beschikbaar stellen van extra rolcontainers (kliko's), inworpopeningen van containers kleiner maken, het laten wegbrengen van het restafval of het vergroten van de afstand tot de inzamelplek voor restafval.

Naast maatregelen die de gemeente kan nemen is het bewust maken en motiveren van de inwoner van Vlissingen om een bijdrage te leveren aan afvalscheiding en vermindering van het restafval een uiterst belangrijk traject. Als inwoners het nut en de noodzaak voor zichzelf onderkennen zijn ze ook bereid zich in te spannen om medewerking te verlenen aan (meer) scheiding van afvalsoorten.

### **Toegangsverschaffing**

Om inwoners te stimuleren, hun bijdrage te waarderen en oneigenlijk gebruik van faciliteiten tegen te gaan is de toepassing van een systematiek van toegangsverschaffing wenselijk. Met toegangspasjes kan worden vastgesteld wat het maximaal aantal stortingen per afvalstroom (restafval of scheidingsstroom) per dag, maand of ander tijdsbestek per inwoner mag zijn. Ook is het mogelijk de toegangspas te koppelen aan meer inzamelvoorzieningen. Dit om tegemoet te komen aan de situatie waar aflevering van afval onmogelijk is vanwege een storing aan de voorziening. Het hanteren van toegangsverschaffing betekent dat ook de vermenging van bedrijfsafval tussen huishoudelijk afval nagenoeg kan worden afgebouwd. De mogelijkheden tot invoering van een dergelijk toegangssysteem in de gemeente Vlissingen zullen nader worden onderzocht.

### **Best practices**

De ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk 7 laten zien dat er veel in beweging is. Als gemeente Vlissingen hebben we geen invloed op de snelheid waarmee consumentengoederen van duurzamer kwaliteit zijn en met minder restafval worden aangeboden. De huidige markt en prijzen voor de verschillende afvalstromen is lastig in te schatten en zeker niet te herleiden op basis van historische gegevens. Terwijl keuzes die we nu maken tot investeringen leiden die wel hun weerslag hebben op de resultaten voor de komende jaren. Dit in combinatie met de lokale situatie maakt het voorspellen van toekomstscenario's erg lastig.

Gemeente Vlissingen is niet de enige gemeente die met deze problematiek worstelt. Vele andere gemeenten hebben dan ook maatregelen ontwikkeld om één of meer mogelijkheden te gaan onderzoeken gedurende de periode van een aantal jaren. Met als voordeel dat er een mogelijkheid bestaat om tijdelijke maatregelen te treffen, de resultaten daarvan te onderzoeken en op basis daarvan pas tot definitieve keuzes te komen.

Op basis van de vele proeftrajecten zijn goede resultaten behaald met het:

- plaatsen van ondergrondse containers;
- geschikt maken van ondergrondse containers voor scheiding van meer afvalstromen;
- omgekeerd inzamelen (restafval wegbrengen en herbruikbare afvalstromen ophalen);
- verminderen van de inzamelfrequentie van restafval;
- hanteren van toegangscontrole of gedifferentieerd tarief (het totaalbedrag inzamelingskosten wordt omgeslagen volgens het principe dat 'de vervuiler betaalt');
- afstemmen van inzamelmiddelen op het karakter van het gebied of de wijk;
- faciliteren van extra inzamelmiddelen (vooral voor gft, plastic en drankkartons en kunststof);
- ondersteunen van burgers bij afvalscheiding. Bijvoorbeeld door afvalcoaches te benoemen;
- beperken van de inzameling van grof huisvuil door de gemeente.

Vaak gaat het om combinaties van verschillende oplossingen. In Zeeland is de gemeente Kapelle sinds 2015 gestart met een proef voor gedifferentieerd tarief. Gemeente Reimerswaal overweegt dit ook. Gemeente Middelburg gaat over op uitbreiding van ondergrondse containers. Zowel de gemeenten Reimerswaal als Borsele overwegen scheiding van plasticverpakkingen en drankkartons. De gemeenten Schouwen-Duiveland en Terneuzen willen starten met omgekeerd inzamelen.

## 9. Pilots

Ook voor gemeente Vlissingen wordt voorgesteld te starten met een proef, gedurende een periode van een jaar. Een proef waarin op kleine schaal (wijkniveau) een aantal scenario's wordt uitgetoetst met als doel de hoeveelheid restafval terug te dringen en de scheidingsbereidheid van inwoners te verhogen. Afgestemd op een specifiek gebied of wijk in de gemeente.

Om de ontwikkelingen van de hoeveelheid restafval en gescheiden afvalstromen in kaart te kunnen brengen wordt een sorteeraanlyse uitgevoerd. De gegevens van deze analyse dienen als nulmeting voor de proef. Gedurende de proefperiode wordt de ontwikkeling van de hoeveelheid restafval en gescheiden afvalstromen gemeten en geanalyseerd.

Door de verschillende proeven en uitkomsten ontstaat een goede basis voor het maken van een definitieve keuze van het afvalbeleid. Tijdens de proefperiode worden namelijk ook nieuwe contracten voor de aanbesteding van diverse herbruikbare stromen, waaronder gft en textiel door O.L.A.Z. afgesloten. De kosten en baten van afval zijn dan weer voor een aantal jaren vastgelegd.

Bij de pilots wordt ingezet op maatwerk per wijk, gericht op:

- meer scheiding van plastic, kunststof en drankkartons door:
  - Een derde rolcontainer beschikbaar te stellen bij laagbouw
  - Het aantal ondergrondse containers uit te breiden; geschikt voor gescheiden inzameling
  - Bestaande ondergrondse containers geschikt te maken voor gescheiden inzameling
- meer scheiding van gft door:
  - Plaatsen van een voorziening voor inzameling in de hoogbouw
  - Teruggeven van de rolcontainer voor inzameling in wijken waar die is weggehaald
  - Inwoners de mogelijkheid bieden voor een extra óf grotere rolcontainer
- omgekeerd inzamelen door:
  - Restafval weg te laten brengen naar de ondergrondse container in plaats van ophalen aan huis van de rolcontainer
  - Verhogen van service door gft en plastic aan of bij huis af te halen
  - Inzameling van 'nieuwe stromen' ten koste van de inzamelfrequentie van restafval
- motiveren en scheidingsbereidheid verhogen van burgers door:
  - Inwoners, voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de proef, te betrekken bij de plannen over de manier van afvalinzameling en –scheiding in de wijk
  - Burgers de mogelijkheid te bieden over aanvullende inzamelmiddelen te kunnen beschikken naast de ondergrondse container(s) en rolcontainers
  - De resultaten van de wijkgerichte proefopstellingen in beeld te brengen in vergelijking met de resultaten van de andere wijken in de gemeente



- Een communicatieplan op te stellen om de scheidingsdoelstelling, beschikbare middelen, het gebruik daarvan en de vindplaats van de locaties bij de burger 'op het netvlies te krijgen
  - gerichte handhaving ter ondersteuning van de maatregelen
  - voortzetting van de projecten gericht op terugdringing zwerfafval
- inperken van de illegale dump en stortingen door:
- te stoppen met gratis inzameling van grof vuil
  - invoering van een systeem voor toegangsverschaffing in de gemeente

In de meeste gevallen zal het gaan om een goede mix aan maatregelen. Zo kan het stoppen met gratis inzamelen van grof vuil alleen succesvol zijn als dit wordt gecombineerd met een daarbij passend bewustwordingstraject.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voorgenomen pilots. Per pilot is aangegeven welke maatregelen inmiddels genomen zijn of nog gaan worden, wanneer de start wordt verwacht, het gebied of de wijk waar de pilot uitgevoerd gaat worden en de bestaande inzamelmethodiek. Uitgangspunt voor de te nemen maatregelen is een maximum van 3 inzamelmiddelen per inwoner.

PILOT	MAATREGEL	START	WIJK/GEBIED	AL BESTAAND
1	Bestaande ondergrondse container ombouwen naar 2 inworpen: naast restafval ook KFF+  Kliko restafval verdwijnt.  Restafval, KFF+ wegbrengen naar ondergrondse container	Juli t/m dec. '16  Test-opstelling	Oost-Souburg: - Zeewijksingel en omliggende straten - Burg. Stemerdinglaan - Molenweg en omliggende straten	Restafval: kliko (halen) 1x p/2 wk Papier/glas/textiel (brengen) in ondergrondse container bij supermarkt en op strategische locatie.  GFT wordt gehaald 1x/2 wk
2	1 kliko extra voor KFF+.  KFF+ wordt gehaald 1x/mnd.  Inzamelfrequentie restafval van 1x/2 wk naar 1x/mnd.	Juni '17	Rozenburg Lammerenburg	GFT en Restafval: kliko (halen) Papier/glas/textiel (brengen) in ondergrondse container op strategische locatie.
3	1 kliko extra voor KFF+.  KFF+ wordt gehaald 1x/mnd.  Inzamelfrequentie restafval van 1x/2 wk naar 1x/mnd.	Juli '17	Paauwenburg: - Bachlaan - Burg. van Woelderenlaan - Chopinlaan - De Savornin Lohmanlaan en omliggende straten.	GFT en Restafval: kliko (halen); Papier/glas/textiel (brengen) in ondergrondse container bij supermarkt. Daarnaast ook halen papier door vereniging.
	GFT wordt gehaald 1x/2 wk.  Deel van de bestaande ondergrondse containers wordt omgebouwd van restafval naar KFF+. Hierdoor staan er in de wijk verhoudingsgewijs 60% KFF+-containers en 40% restafval.  Grotere loopafstand voor brengen restafval.	Juli '17	Paauwenburg: - Verdilaan - Rossinilaan en omliggende straten.	Restafval: ondergrondse container (brengen); Papier/glas/textiel (brengen) in ondergrondse container bij supermarkt. Daarnaast ook halen papier door vereniging bij laagbouw.
4	GFT wordt gehaald 1x/2 wk/  1 kliko extra voor KFF+;  KFF+ wordt gehaald 1x/mnd.  Nieuwe bovengrondse container voor Restafval.  Inzamelfrequentie restafval van 1x/2 wk naar 1x/mnd.  Vergroten loopafstand tot container Restafval	Aug. '17	Ritthem Deel Oost-Souburg: - Vesting/Bastion en omliggende straten - Middelburgsestraat	Restafval: kliko (halen); GFT wordt gehaald 1x/2 wk/  KFF/Papier/glas/textiel (brengen) in ondergrondse container op strategische locatie. Daarnaast ook halen papier door vereniging.

PILOT	MAATREGEL	START	WIJK/GEBIED	AL BESTAAND
5	Inpandige rolcontainer voor KFF/PMD.  Inpandige rolcontainer voor Restafval. 1 klike GFT extra op galerij of locatie ondergrondse container.	Nov. '17	Hoogbouw Boulevard	Restafval inpandige rolcontainer. Papier/glas/textiel (brengen) in ondergrondse container bij supermarkt en op strategische locatie.
	Nieuwe ondergrondse container met gescheiden inworp KFF+  1 klike GFT extra op galerij of locatie ondergrondse container	Nov. '17	Hoogbouw Regenboogflats Paauwenburg.	Restafval in ondergrondse Papier/glas/textiel (brengen) container bij supermarkt en op strategische locatie.
6	Ondersteuning burgerinitiatief, gericht op terugdringen illegaal geplaatst afval in de wijk en gescheiden inzameling zwerfafval (zgn. Containerdag)	1 <sup>e</sup> kwartaal 2017	Bossenburg	

GFT = groente-, fruit- en tuinafval  
KFF = kunststof, flessen, flacons  
PMD = plastic-, metaal (blik) en drankkartons  
KFF+ = KFF én PMD samen

### Toelichting Pilots

De gekozen scenario's in de pilots zijn gekozen en afgestemd op het karakter en samenstelling van de wijk. De gekozen wijken kunnen als volgt worden getypeerd:

- Pilot 1: Oost-Souburg: Zeestraten, Burg, Stemerdinglaan, Schoonenburg, Bomenbuurt. Dit is een wijk met afwisselend compacte en ruime bebouwing;
- Pilot 2 en 3: Rozenburg, Lammerenburg, Paauwenburg en Nollenwijk zijn ruime woonwijken;
- Pilot 4: Ritthem: zowel een ruime woonwijk als een buitengebied;
- Pilot 5: Boulevard en Regenboogflats Paauwenburg betreft hoogbouw;
- Pilot 6: Bossenburg is een compacte woonwijk;

Het resultaat van de testopstelling (pilot 1) is bepalend voor de keuze van de varianten in het betreffende proefgebied en hoe deze uiteindelijk ingericht zullen worden.

Voor glas is er voldoende capaciteit beschikbaar (ondergrondse containers) bij de supermarkten of op strategische locaties in de wijk. Wel zal communicatie moeten plaatsvinden over deze locaties en de motivatie om nog meer glas gescheiden aan te leveren.

Voor papier- en kartoninzameling zijn voldoende verenigingen en kerkgenootschappen actief in de wijken. Ook hier is een bewustzijnstraject wenselijk om nog minder papier en karton bij het restafval te houden.

De pilotgebieden zijn grafisch weergegeven op de kaart in bijlage 1.

## 10. Benodigde middelen

Gezien de financiële positie van de gemeente wordt ervan uitgegaan dat de maatregelen zodanig moeten worden gekozen dat geen grootse extra investeringen nodig zijn, het niveau aan service en kosten voor de burger zo weinig mogelijk wordt aangetast of bij voorkeur zelfs verbeterd en de afvalstoffenheffing niet hoger wordt.

### Benodigd budget

- Pilots € 150.000
  - Inzamelmiddelen € 75.000
  - Inzet externe ondersteuning voor € 75.000
    - Nulmeting (sorteeranalyse)
    - Aanschaf en inrichting monitoringsysteem
    - Overleg met burgers en communicatie
- Door burger extra gevraagde inzamelmiddelen nader te bepalen

### Dekking

De dekking van de benodigde middelen voor uitvoering van de proef en de daarbij in te zetten middelen kan dan worden gezocht in een herschikking van de binnen de proefperiode beschikbare investerings- en exploitatiebudgetten voor afvalinzameling en –verwerking.

## 11. Actieplan

Actie	Toelichting	Resultaat	Start	Gereed
<b>AFVALBELEIDSPLAN</b>				
Opdrachtverstrekking	Medewerker belast met beleidsopdracht afval		Jan. '16	Medio jan. '16
Oriëntatiefase	Verkennen relevante spelers en speelveld; opgave voor gemeente; planning, normering, trends; netwerk	Samenstelling projectgroep; brancheorganisaties en sparringpartners landelijk en regionaal; Best practices en gedeelde ervaringen, knelpunten en oplossingen	Jan.'16	
Informatie inzameling	Inhoudelijke gegevens over resultaten, inzamelmethoden, inzamelmiddelen, keuzes, aanpak, communicatie, kosten, baten etc. binnen eigen gemeente en andere gemeenten (in en buiten Zeeland)	Prestatie-indicatoren op gebied van afval: hoeveelheid restafval per inwoner per jaar; scheidingspercentage; hoogte afvalstoffenheffing  Normen, rapportages en benchmarks in beeld	Jan.'16	pm
	Raakvlakken met andere beleidsthema's	Besluit in Milieubeleid dat in 2016 Afvalbeleid tot stand komt		Feb.'16
Conclusie	Antwoord op de richting waarin het beleid vorm kan krijgen	Te weinig houvast om definitieve maatregelen te bepalen		
Voorstel plan van aanpak	Keuze een plan van aanpak te maken met proefperiode voorafgaand aan definitieve beleidskeuzes	Presentatie verzorgd voor: Wethouder Management Beheer Leefomgeving Afval coördinator Financiën Communicatie Handhaving Milieu		Juni '16
Plan van aanpak	Keuze weergegeven in document	Concept plan van aanpak		Juli '16
		Aanpassing		Sept.'16

<b>Actie</b>	<b>Toelichting</b>	<b>Resultaat</b>	<b>Start</b>	<b>Gereed</b>
B&W-nota	Plan van aanpak ter besluitvorming voorleggen aan B&W	Concept gereed		Sept.'16
	Bespreking in MO			Nov.'16
	Besluitvorming in college			Nov.'16
	Ter informatie in de raad			Nov.'16
		Definitief besluit Plan van aanpak		Nov. '16
Pilots			Jan. '17	Dec. '18
Afvalbeleid		Definitieve keuze afvalbeleid		Juli '19

Bijlage: grafische weergave pilots