



LEIDSE MILIEURAAD

p/a Kruitschip 4
2311 RS Leiden
06 – 533 76 405
jan.pieters70@gmail.com
twitter@lmraad

Leiden, 15 november 2017

Aan het College van Burgemeester en Wethouders
t.a.v. de wethouder van Bouw en Openbare Ruimte,
de heer P. Laudy
Stadhuis
Leiden

Advies over:

AFVAL BELEIDSKADER 2018-2022

Geacht College,

Bij brief van 10 oktober jl. heeft de heer Laudy namens uw College de Leidse Milieuraad (hierna: de Milieuraad) om advies gevraagd over het Afval Beleidskader 2018-2022. Uw College heeft het hierin neergelegde nieuwe afvalbeleid op 10 oktober 2017 voor inspraak vastgesteld. Tot 21 november 2017 kan eenieder reageren op het voorgenomen beleid. Dit betekent derhalve dat de Milieuraad zijn advies uitbrengt in het kader van de inspraakprocedure. De Milieuraad stelt vast dat hiermee wordt afgeweken van de “koninklijke” procedure als neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het door het College in 2009 vastgestelde reglement Leidse Milieuraad, welke inhoudt dat de Milieuraad om advies wordt gevraagd in een zodanig stadium van de procedure dat het advies kan worden betrokken bij de besluitvorming. De Milieuraad dringt er bij u op aan dit de regel te laten zijn, waarop in overleg met de Milieuraad uiteraard een uitzondering mogelijk is, en te voorkomen dat de uitzondering de regel wordt. In het onderstaande treft u het advies van de Milieuraad aan.

Inleiding

De Milieuraad heeft het College al een aantal malen geadviseerd over het afvalbeleid. In 2009 betrof het een advies over het scheiden van kunststof uit huishoudelijk restafval, in 2011 over de Toekomst van de Afvalverwerking van Leiden, in 2012 over de besteding van het budget Schoon, Heel en Veilig en in 2013 over Kaderstellend Afvalbeleid Gemeente Leiden. Een aantal van de in deze adviezen gedane aanbevelingen doen nog steeds opgeld. Dit geldt in het bijzonder voor de in het advies over het budget Schoon, Heel en Veilig gedane aanbevelingen. De Milieuraad verzoekt u bij het op basis van het Beleidskader op te stellen uitvoeringsprogramma afval 2018 – 2022 met deze aanbevelingen rekening te houden.

In dit advies zal de Milieuraad zich beperken tot de in het Beleidskader vermelde twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van het staande beleid. Het betreffen de invoering van nascheiding van het restafval voor de gehele stad en het aanbieden van een extra minicontainer in de laagbouw wijken voor een huis-aan-huis inzameling van oud papier en karton. Daarna zal de Milieuraad ook nog enige aandacht schenken aan het onderwerp grof huishoudelijk afval. Eerst zal echter worden ingegaan op de in het Beleidskader gestelde doelen voor scheiding en de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar.

Aanbeveling 1. Houd bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma afval 2018 – 2022 rekening met de in eerdere adviezen van de Milieuraad op het gebied van afval gedane aanbevelingen, in het bijzonder met die in het advies over de besteding van het budget Schoon, Heel en Veilig, uiteraard voor zover deze nog niet zijn geïmplementeerd.

Ambitie en doelen

De nieuwe ambitie van het programma VANG (van afvalstof naar grondstof) is om in 2020 te komen tot 75% afvalscheiding, met een verdere door groei om tot een maximaal percentage scheiding te komen in 2025. Hiermee wordt direct een belangrijke bijdrage geleverd aan een van de doelen uit het Programma VANG om de hoeveelheid Nederlands afval die verbrand en gestort wordt te halveren van ongeveer 10 Mton naar 5 Mton. De doelstelling voor afvalscheiding in 2020 is tevens geconcretiseerd in een hoeveelheid huishoudelijk restafval (fijn en grof huishoudelijk restafval tezamen) van maximaal 100 kg. per inwoner per jaar.

In het uitvoeringsprogramma VANG worden daartoe verschillende actielijnen gepresenteerd, waarvan in het kader van dit advies met name aan de eerste actielijn aandacht wordt besteed. Deze luidt als volgt: gemeenten formuleren ambitieuze doelstellingen voor afvalpreventie, afvalscheiding, reductie van huishoudelijk restafval, recycling van huishoudelijk afval, committeren zich daaraan en zijn gemotiveerd hier werk van te maken. Gemeenten worden aangezet tot en kunnen een beroep doen op het programmabureau bij het formuleren van nieuw, ambitieus beleid huishoudelijk afval en de uitwerking daarvan tot uitvoeringsplannen. Tevens worden de prestaties van gemeenten voor iedereen zichtbaar, waarbij goed presterende gemeenten in het zonnetje worden gezet. Verder komen er richtlijnen voor de hoeveelheid restafval voor clusters van soortgelijke gemeenten. Op basis daarvan en hun eigen ambities worden afspraken met gemeenten gemaakt over doelstellingen.

De Milieuraad vraagt zich af de doelstellingen uit het Afval Beleidskader 2018- 2022, te weten een streefwaarde voor het scheidingspercentage van 50% in 2022¹ en 175 kg. restafval per huishouden in 2022, afgezet tegen de doelen uit het programma VANG, als voldoende ambitieus kunnen worden gekwalificeerd.

Naar de Milieuraad begrijpt zal de 50% scheiding, waarvan 33% thans al plaatsvindt, gerealiseerd worden door nascheiding van de PDM-fractie (7 à 12%) en door een optimalisering van de huidige wijze van gescheiden inzameling door een tijdige lediging van de containers en door het aanbieden van een extra minicontainer in de laagbouw wijken voor een huis-aan-huis inzameling van oud papier en karton (5%). De hoeveelheid restafval per huishouden zal daarmee dalen van 249 kg thans tot 207 kg (50% - de huidige 33%= 17% x 249 kg.) in 2022. Het doel is echter 175 kg. in 2022. Derhalve een gat van 32 kg. Om dit te dichten zal het scheidingspercentage nog met bijna 13% om hoog moeten tot 63 %. Ook dan nog zijn de VANG-doelen van 75% scheiding en 100kg. restafval per huishouden per jaar in 2020 nog lang niet in zicht..

De Milieuraad moet derhalve constateren dat met een scheidingspercentage van 50% de 175 kg niet gehaald zal worden. Hij heeft in het Beleidskader geen aanknopingspunten gevonden voor het dichten van het gat van de 13% scheiding. Dit hoeft ook geen verbazing te wekken, omdat is uitgegaan van een doelstelling van 50%. Echter ook de voor het behalen van deze doelstelling vermelde beleidsvoornemen geven onvoldoende houvast dat deze ook inderdaad gehaald zal worden. Volstaan wordt thans namelijk met enige kwalitatieve omschrijvingen van acties zonder dat daaraan kwantitatieve doelen worden gekoppeld. De Milieuraad gaat er vanuit dat in het uitvoeringsprogramma deze wel worden gekwantificeerd.

In het Beleidskader wordt aangegeven dat Leiden geen gemiddelde gemeente in Nederland is. Leiden is een zeer sterk verstedelijkte gemeente en behoort landelijk tot de steden met de hoogste stedelijkheidsklasse. De scheidingsresultaten van deze zogeheten stedelijkheidsklasse 1 gemeenten liggen een stuk lager dan gemeenten die minder verstedelijkt zijn. Hoewel ook de Milieuraad van mening is dat Leiden geen gemiddelde gemeente is, vraagt hij zich af of dit de enige verklaring is voor de hierboven vermelde naar het oordeel van de Milieuraad van weinig ambitie getuigende doelen, zeker gelet op het feit dat het in met Leiden vergelijkbare

¹ In de adviesaanvraag wordt gesproken over 2022, maar in het Beleidskader zelf zou gelezen kunnen worden dat het gaat om 2020. Omdat bij de andere doelstelling consequent het jaar 2022 wordt genoemd, wordt aangenomen dat dit jaar ook geldt voor de doelstelling m.b.t. de scheiding.

steden als Delft en Leeuwarden wel mogelijk wordt geacht de VANG-doelen te realiseren of dicht te benaderen.

In de bovenvermelde actielijn wordt de mogelijkheid geboden dat gemeenten een beroep kunnen doen op het programmabureau bij het formuleren van nieuw, ambitieus beleid en de uitwerking daarvan tot uitvoeringsplannen. Onlangs nam de Milieuraad ook kennis van het feit dat Vang-support publieke afvalbedrijven en gemeenten gaat ondersteunen met maximaal 32 uur toegespitst advies door deskundigen. Het gaat hierbij om kortlopend advies door deskundigen die kunnen helpen om processen vlot te trekken of projecten van de grond te krijgen.

De Milieuraad vraagt zich af door de gemeente van deze mogelijkheden of mogelijkheid gebruikt is gemaakt en zo niet dan beveelt de Milieuraad aan om dit alsnog te doen.

Aanbeveling 2. Verhoog het scheidingspercentage naar tenminste 63% teneinde het doel van 175 kg. restafval per huishouden per jaar in 2022 te kunnen halen.

Aanbeveling 3. Benut, zo dit nog niet het geval is, de geboden mogelijkheden(-heid) voor het om niet inschakelen van deskundigen bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma afval.

Nascheiding

In het beleidskader wordt gekozen voor het scenario nascheiden van de PDM fractie in de gehele stad. Leiden stopt derhalve met de bronscheiding van kunststof verpakkingsafval. Aangegeven wordt dat nascheiding een substantiële bijdrage levert aan een hoger scheidingspercentage naar zo'n 40 à 45 % zonder dat er grootschalige investeringen zoals een uitbreiding van het ondergrondse containernetwerk tegenover hoeven te staan (blz. 26 beleidskader).

Het zal u niet verbazen dat de Milieuraad positief staat tegenover uw keuze voor nascheiding. Reeds in zijn advies over het scheiden van kunststofafval uit het huishoudelijk restafval uit 2009 heeft de Milieuraad geadviseerd te kiezen voor een voorkeursscenario voor nascheiding van (onder meer) de kunststoffractie. In zijn advies uit 2013 over het Kaderstellend Afvalbeleid Gemeente Leiden heeft de Milieuraad geoordeeld dat nascheiding een belangrijke milieuwinst kan opleveren. U becijfert deze milieuwinst op zo'n 7 à 12 % (het verwachte scheidingspercentage van 40 à 45 minus het huidige scheidingspercentage van 33%). De Milieuraad is van mening dat dit aanzienlijk meer kan zijn.

In september jl. bracht een delegatie uit uw gemeenteraad en een aantal betrokken ambtenaren een bezoek aan de nascheidingsinstallatie van OMRIN in Oude Haske bij Heereveen. Helaas konden de twee ook voor dit bezoek uitgenodigde leden van uw college hieraan door omstandigheden niet deelnemen.

Blijkens het jaarverslag 2016 van Afvalsturing Friesland NV (deze onderneming is onderdeel van OMRIN) zijn in deze installatie in 2016 de volgende percentages grondstoffen uit het huishoudelijk afval gehaald:

kunststofverpakkingsafval	6,7 %
drankenkartons	1,4 %
Metalen	3,7%

De installatie scheidt echter meer fracties dan alleen de PDM-fractie. Ook mineralen worden gescheiden (7,3 %). Verder vormt de organisch natte fractie (ONF) een belangrijke outputstroom uit de nascheidingsinstallatie. Omdat in de Leidse binnenstad en de hoogbouw het gft-afval niet apart wordt ingezameld, vormt de ONF een belangrijk bestanddeel van het restafval van deze huishoudens. Ook blijkt dat in het restafval van huishoudens waar wel apart gft-afval wordt ingezameld ook nog de nodige ONF wordt aangetroffen.

In de nascheidingsinstallatie van OMRIN wordt door middel van vergisting de ONF omgezet in biogas en in 2016 is begonnen met de opwerking van het biogas in een nieuwe gasopwerkingsinstallatie tot biomethaan en groengas dat op het openbaar gasnet is afgezet. Tot slot kan vermeld worden dat het geproduceerde digestaat is aangewend als biogranulaat, dat is ingezet als biobrandstof in de energiesector.

In totaal is in 2016 op de hierboven aangegeven wijze 35% van het restafval gerecycled of op energetisch hoogwaardige wijze toegepast. Ook dit laatste draagt bij aan het realiseren van de VANG-doelen.

In geval de door Uw college beoogde nascheiding hetzelfde resultaat zou leveren, dan zou dat betekenen dat i.p.v. een scheidingsresultaat van 40 à 45 een scheidingsresultaat van $33\% + 35\% = 68\%$ wordt gerealiseerd. Wordt daarbij nog opgesteld het percentage van 5% als gevolg van een optimalisering van de huidige wijze van gescheiden inzameling door een tijdige lediging van de containers en door het aanbieden van een extra mini-container in de laagbouwwijken voor een huis-aan-huis inzameling van oud papier en karton, dan is sprake van een scheidingspercentage van 73%. De hoeveelheid afval per inwoner daalt dan van 249 kilogram naar 149 kilogram. De doelen uit het Beleidskader 2018-2022 zijn daarmee ruimschoots gerealiseerd.

.De Milieuraad neemt aan dat de nascheiding zal plaatsvinden op een nog te bouwen installatie bij AVR te Rozenburg. Op basis van een bericht dat onlangs verscheen op Afvalonline zal deze installatie alleen kunststof, drankenkartons en metalen scheiden. Een dergelijke installatie zal hooguit een scheidingspercentage opleveren van 5 à 7% en zeker niet de 12%, waarvan in het Beleidskader gewag wordt gemaakt, laat staan de 35% waarvan bij OMRIN sprake is. Het scheidingspercentage zal daarmee dalen tot ongeveer 45%.

Op grond van het bovenstaande is de Milieuraad van mening dat het cruciaal is dat de nascheiding zich niet alleen beperkt tot de PDM-fractie, maar alle afvalstoffen moet omvatten die op basis van de stand der techniek kunnen worden nagescheiden.

Aanbeveling 4. Neem slechts genoegen met een nascheidinginstallatie die alle componenten scheidt die op basis van de stand der techniek gescheiden kunnen worden en vervolgens gerecycled kunnen worden dan wel energetisch toegepast. Trek hierin gezamenlijk op met andere leveranciers aan de installatie, zoals Den Haag en Utrecht.

Zoals bekend, wordt over het verbranden van afval belasting geheven. Naar verluidt zou volgens het regeerakkoord deze belasting worden verhoogd. Veelal wordt deze belasting doorberekend aan de ontdoener, i.c. de gemeente.

Om praktische redenen zal bij nascheiding het aantal tonnen waarover deze belasting wordt berekend worden vastgesteld op de weegbrug bij het entree van het terrein van de installatie. Dit is echter niet het aantal tonnen dat daadwerkelijk in de oven komt. Immers, de nodige tonnen worden er via nascheiding uitgehaald. De Milieuraad acht het alleszins redelijk dat deze in mindering worden gebracht op de gewogen tonnen, zodat minder belasting zal behoeven te worden betaald.

Aanbeveling 5. Stipuleer dat de belasting op het verbranden van het geleverde afval verminderd wordt met het percentage dat door nascheiding uit het afval gehaald wordt

Een belangrijk onderdeel van een circulaire economie is het scheiden van afvalstromen. Om die stromen daadwerkelijk te gebruiken moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Het gaat dan vooral om het kunnen garanderen van de kwaliteit (zuiverheid) van de afvalstroom (een opgave waaraan door technische verbeteringen steeds beter kan worden voldaan), en het bij elkaar brengen van de aanbieder van de gescheiden afvalstroom en de partij die deze gebruiken kan. Naar het oordeel van de Milieuraad moet uw College zich ervan vergewissen dat aan het zorgen voor afzet van de te scheiden afvalstromen door de afvalverwerker voldoende aandacht wordt besteed.

Aanbeveling 6. Stimuleer te samen met de andere leveranciers van het afval dat de uitbater van de installatie zich actief opstelt t.a.v. het scheppen van mogelijkheden voor het toepassen van

het gescheiden en gesorteerde kunststofafval teneinde te voorkomen dat dit afval alsnog in de verbrandingsoven terecht komt.

Huis-aan-huis inzameling van oud papier en karton

Blijkens blz. 11 van het beleidskader beschikt Leiden over 123 verzamelcontainers voor papier. 428 inwoners per container. Hiermee is Leiden hoger dan gemiddeld bij vergelijkbare gemeenten.

De dichtheid van de verzamelcontainers voor papier draagt er zeker toe bij dat Leiden ten opzichte van vergelijkbare gemeenten (stedelijkheidsklasse 1, zeer sterk stedelijk) goed presteert, te weten 48 kilogram per inwoner meer dan deze gemeenten. Ondanks dit goede resultaat zullen volgens het Beleidskader huishoudens in de laagbouw een extra minicontainer krijgen voor oud papier en karton. Te samen met een optimalisering van de huidige wijze van gescheiden inzameling door een tijdige lediging van de containers zou hiermee in 2022 een scheidingsresultaat van maximaal 50% technisch haalbaar zijn. Dit betekent dus dat hiermee 5% meer wordt gescheiden (50% -45%) of wel 12 kg. per inwoner. Hoeveel oud papier en karton hieraan bijdraagt, wordt niet vermeld.

Vanwege dit resultaat en het niet duidelijk zijn van wat de extra minicontainer hieraan bijdraagt heeft de Milieuraad dan ook twijfels over de kosteneffectiviteit van het verschaffen van een extra minicontainer. Het is hem ook niet duidelijk waarom gekozen is voor een extra minicontainer voor oud papier en karton en niet bijvoorbeeld voor glas. Ook wil hij erop wijzen dat gebleken is dat een extra container niet altijd gebruikt wordt voor het doel waarvoor het bestemd is. Dit kan tot gevolg hebben dat i.c. het oud papier en het karton zodanig vervuild geraken dat het alleen nog voor verbranden in aanmerking komt.

Met het introduceren van een extra container voor de laagbouw wordt het verschil tussen het inzamelsysteem voor de binnenstad en hoogbouw enerzijds en de laagbouw anderzijds verder vergroot. De Milieuraad is daar in zijn algemeenheid onder meer vanwege de kosten geen voorstander van, tenzij daar een duidelijke noodzaak toe is. Voor gft-afval is dat duidelijk het geval, maar voor oud papier en karton acht de Milieuraad deze noodzaak niet aanwezig. Ook burgers in de laagbouw brengen hun oud papier thans naar de verzamelcontainers. Dit is een volstrekt ingeburgerde wijze van afval scheiden. Alleen het verhogen van het gebruikersgemak en een mogelijke toename van het scheidingspercentage acht de Milieuraad onvoldoende redenen om over te gaan tot het verschaffen van een extra minicontainer voor oud papier en karton.

Aanbeveling 7. Heroverweeg het voornemen om over te gaan tot het aan huishoudens in de laagbouw verschaffen van een extra minicontainer voor oud papier en karton. Besteed de daardoor vrijkomende financiële middelen aan gerichte communicatie aan de burgers om meer gebruik te maken van de verzamelcontainers.

Grof huishoudelijk afval

Onderdeel van scenario 2 maakt ook uit een onderzoek naar de kosten en mogelijkheden van een betere scheiding van grof huishoudelijk afval door nascheiding van gemeentelijk ingezameld grofvuil en een onderzoek naar de kosten en mogelijkheden van de openstelling van een tweede milieustraat in de stad.

De huidige situatie is dat op verzoek van een burger de kraakwagen komt voorrijden om het grof huishoudelijk afval in de kraakwagen daadwerkelijk te kraken. Aan het aldus gekraakte afval valt nog weinig na te scheiden. In de milieustraat wordt het grof huishoudelijk afval wel in verschillende fracties gescheiden. De milieustraat veronderstelt wel dat het afval daarheen wordt gebracht. Dit zal veelal gebeuren met de auto. Probleem is dat vele inwoners van Leiden niet de beschikking hebben over een auto. Denk alleen maar aan de 28.000 studenten. Het is dan ook zeer de vraag of een tweede milieustraat soelaas zal bieden. De Milieuraad ziet dan ook meer in een terugkeer naar de (goede) oude tijd. Toen werd eens in de drie maanden in een wijk grof afval

opgehaald. Burgers zetten dat de avond te voren of 's morgens aan de rand van de stoep en vervolgens kwam de gemeente met een open wagen, geen kraakwagen zijnde, om het op te halen. Deze manier van ophalen bood de mogelijkheid om daarna de verschillende fracties te sorteren. Alvorens de gemeente kwam, was de hoeveelheid grof huishoudelijk afval overigens al aanzienlijk geslonken door het werk van de zogenoemde morgensterren. Deze haalden met name het waardevolle afval, zoals metalen, op. Weliswaar loopt de gemeente hierdoor inkomsten mis, maar wellicht weegt dit op tegen de verwerkingskosten die de gemeente hiervoor moet maken.

Aanbeveling 8. Overweeg een terugkeer naar het eertijds gehanteerde systeem van inzameling van grof huishoudelijk afval i.p.v. het onderzoeken van de mogelijkheden van de aanleg van een twee milieustraat.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital letter 'R' followed by a long horizontal stroke that tapers to a point on the right.

R. Boerée, voorzitter

