

Raadsvoorstel

Categorie	: Vaststellen beleid
Onderwerp	: Toekomstige oud papier inzameling Land van Cuijk
Datum college	: 9 juli 2024
Portefeuillehouder	: Wethouder David Sölez
Team	: Groen, Natuur & Afval
Nummer raadsvoorstel	: RIS 2024-R-93
Datum raad	: 19 september 2024
Agendapunt raad	: 20

Samenvatting

De gemeente Land van Cuijk vindt het belangrijk dat inwoners huishoudelijk oud papier en karton gemakkelijk gescheiden kunnen aanbieden en dat de continuïteit van de gescheiden inzameling in de toekomst geborgd blijft. Dit wordt gedaan door per 1 januari 2026 bij alle huishoudens oud papier eenmaal per vier weken aan huis in te laten zamelen door een professionele inzamelaar.

Op basis van verschillende onderzoeken is namelijk gebleken dat de huidige inzamelsystematiek van oud papier en karton om meerdere redenen niet langer toekomstbestendig is.

Wat wordt voorgesteld te besluiten?

Voorgesteld wordt:

1. Per 1 januari 2026 bij alle huishoudens in de gemeente Land van Cuijk huishoudelijk oud papier en karton eenmaal per vier weken aan huis in te zamelen;
2. De opdracht voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk oud papier aan te besteden (ingangsdatum overeenkomst 1 januari 2026);
3. Te kiezen voor de variant om papier in mini-containers (kliko's) in te zamelen;
4. De Regeling financiële afbouw inzamelvergoeding non-profitinzamelaars van oud papier Land van Cuijk vast te stellen;
5. De Verordening verlening van inzamelvergoedingen aan non-profitinzamelaars van oud papier gemeente Land van Cuijk 2022 per 1 januari 2026 in te trekken.

Wat is de aanleiding voor dit voorstel?

De overeenkomst met Peute Papierrecycling BV voor het inzamelen, afvoeren en verwerken van huishoudelijk oud papier en karton eindigt na 31 december 2025. Deze overeenkomst kan daarna contractueel nog eenmaal een jaar tweezijdig door de gemeente en Peute Papierrecycling BV verlengd worden.

Op basis van diverse onderzoeken (benchmark, inwonerpeiling en een marktconsultatie) wordt geconcludeerd dat de inzameling van huishoudelijk oud papier en karton optimaler kan, zowel voor de dienstverlening, het milieu als de kosten.



Gezien de aflopende overeenkomst is nu het moment om daarin een weloverwogen en integrale keuze te maken.

Welk resultaat willen we bereiken?

We willen een overeenkomst bereiken met een private marktpartij, zodat ook per 1 januari 2026 de continuïteit van gescheiden inzameling van huishoudelijk oud papier en karton geborgd is.

Daarbij willen we een hoge dienstverlening voor onze inwoners realiseren en het milieu zo min mogelijk belasten tegen zo laag mogelijk maatschappelijke kosten.

Hoe zag het voortraject eruit?

In het door de gemeenteraad op 2 februari 2023 vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan, Transitie naar circulair huishoudelijk grondstoffenbeheer 2023-2033 is opgenomen dat in 2023 en 2024 een onderzoek plaatsvindt naar de optimalisatie van de oud papier inzameling.

Op 7 juli 2022 heeft de gemeenteraad de Verordening verlening inzamelvergoedingen aan non-profitinzamelaars van oud papier gemeente Land van Cuijk 2022 vastgesteld.

Voor de raadsvergadering van 28 september 2023 was de Evaluatie inzameling oud papier en karton 2022 (Raadsinformatiebrief 2023-RIB-162) geagendeerd.

Op 11 januari 2024 heeft een openbare thema-avond voor de gemeenteraad plaatsgevonden over inzameling oud papier.

Tijdens deze thema-avond stond de toekomstige oud papier inzameling centraal en zijn resultaten van verschillende onderzoeken toegelicht die in 2023 hebben plaatsgevonden. Dit betrof een landelijk onderzoek (benchmark), uitgevoerde sorteeranalyses (onderzoek kwaliteit en samenstelling grondstoffen), een inwonerpeiling en een marktconsultatie. Tevens is tijdens de thema-avond een video getoond waarin inzamelende verenigingen vertellen wat zij belangrijk vinden. Met de gemeenteraad en andere aanwezigen is de toekomstige oud papier inzameling besproken.

Het doel van de thema-avond was om de raad te informeren en het net op te halen (werkvorm B3). Tijdens de thema-avond zijn door raadsleden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Creatieve oplossingen om verenigingen betrokken te houden (bijvoorbeeld door brengcontainers zelf aan te schaffen);
- meer efficiëntie, meer permanente brengcontainers in plaats van periodieke;
- het zelf organiseren door verenigingen (incl. afzet);
- een passende financiële afbouwregeling.

Welke argumenten zijn er voor dit voorstel?

1.1 Er is geen marktwerking bij de huidige inzamelsystematiek.

Gebleken is dat er geen tot minimale interesse is vanuit de markt om op de huidige manier papier in te zamelen.

In juni 2021 zijn geen inschrijvingen ontvangen op een openbare Europese aanbesteding, waarbij de inzamelsystematiek van vóór 2022 is aanbesteed. Marktpartijen wilden, vanuit veiligheidsoverwegingen en het realiseren van een vlakke planning (lees overdag doordeweeks) geen papier meer inzamelen met vrijwilligers als belader op kraakperswagens.



Uiteindelijk is door middel van een openbare onderhandelingsprocedure in 2021 slechts één partij bereid gevonden om per 1 januari 2022 door middel van brengcontainers en verenigingen oud papier in te zamelen.

Uit een in 2023 en 2024 gehouden schriftelijke marktconsultatie wordt dit gegeven bevestigd. Partijen willen ook niet volgens de huidige inzamelsystematiek (brengcontainers) oud papier inzamelen, vanwege inefficiëntie en de investeringskosten (zie bijlage c).

De enige partij die dit mogelijk nog wel zou willen doen is de huidige inzamelaar. Van hen is namelijk geen inhoudelijke reactie ontvangen op de schriftelijke marktconsultatie. Een aanbesteding met slechts één geïnteresseerde partij is geen aanbesteding, omdat marktwerking ontbreekt.

Marktpartijen willen oud papier aan huis met eigen personeel op doordeweekse dagen overdag inzamelen. Dit doen zij, daar waar dit mogelijk is, vanwege arbeidsomstandigheden bij voorkeur met een mini-container (kliko).

1.2 Het merendeel van de inwoners wil dat oud papier en karton aan huis wordt opgehaald.

Uit de in oktober 2023 gehouden inwonerpeiling¹ blijkt dat 63% van de respondenten er de voorkeur aan geeft dat papier aan huis ingezameld gaat worden. Respondenten waarderen de huidige papierinzameling gemiddeld met een rapportcijfer 5,7.

Door oud papier bij alle huishoudens aan huis in te zamelen wordt het serviceniveau gelijkjer dan nu het geval is. In de huidige situatie zijn er permanente en periodieke locaties, met specifieke openingstijden.

Ook vanuit de doelgroep ouderen zijn zowel collectieve als individuele berichten ontvangen dat het (ver) weg brengen naar containers, zoals nu het geval is, niet gewenst is:

- Het verder wegbrengen van oud papier (vooral voor ouderen) is niet gewenst (petitie Boxmeer 9 maart 2022: 210 handtekeningen);
- Ouderen ervaren het als groot knelpunt dat het oud papier niet meer wordt opgehaald. Gezien hun leeftijd is het lastig om het soms best ver van hun huis weg te brengen (WIU 2024 Wijkraad Grave Estersveld en de Stooft).

1.3 De inzameling aan huis is minder milieubelastend dan de huidige inzamelsystematiek.

Uit de gehouden inwonerpeiling blijkt dat 78% van de respondenten het oud papier en karton met de auto wegbrengt.

Van alle respondenten brengt:

- 48% oud papier eenmaal per 2 weken of wekelijks weg;
- 41% oud papier eenmaal per 4 weken weg;
- 4% oud papier eenmaal per half jaar of per jaar weg;
- 7% oud papier niet weg (wordt opgehaald in Boekel), scheidt papier niet, of weet niet hoe vaak ze het wegbrengen.

Het eenmaal per 4 weken aan huis inzamelen met een inzamelvoertuig (kraakperswagens) is minder milieubelastend dan de huidige inzamelsystematiek, waarbij alle individuele vervoersbewegingen van inwoners naar papiercontainers en logistieke vervoersbewegingen van containers (brengen lege containers en afvoeren volle containers) in ogenschouw genomen dienen te worden.

¹ Inwoners is gevraagd om een enquête in te vullen over milieustraten en oud papierinzameling. De gemeente heeft 1.367 ingevulde enquêtes ontvangen. Dat aantal ligt in lijn met andere gemeentelijke enquêtes.



Daarbij speelt dat nu in veel gevallen een lage beladingsgraad van containers wordt behaald. Hierdoor wordt veel met 'lucht' gereden en is de logistiek niet optimaal. Kraakperswagens die in route papier aan huis inzamelen, gaan pas storten zodra het voertuig (nagenoeg) vol is. Hier worden routes op berekend.

Daarbij komt dat huis-aan-huis inzameling meer kilogrammen oud papier oplevert dan via het huidige brengsysteem. De gemeente ontvangt signalen dat inwoners momenteel ook papier brengen naar lokale commerciële partijen. De gemeente heeft in dat geval geen zicht op de afzet en de verwerking, terwijl de gemeente daar wel verantwoordelijk voor is. Ook vanuit dit perspectief (meer aanbod papier) wordt de opdracht uiteindelijk interessanter voor marktpartijen.

1.4 De continuïteit van de gescheiden inzameling van oud papier is hiermee geborgd.

Gemeenten hebben op basis van de Wet milieubeheer (Wm) een wettelijke zorgplicht voor de gescheiden inzameling van oud papier en karton. Volgens het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP3) is de minimumstandaard voor gescheiden ingezameld papier recycling. Wanneer papier niet gescheiden ingezameld wordt kan hier niet aan voldaan worden. Inzameling door een professionele inzamelaar draagt meer bij aan continuïteit van de gescheiden inzameling dan wanneer dit door verenigingen gebeurt.

Daarnaast zijn er nu lokale verschillen in serviceniveau (locaties, permanent/periodiek en openingstijden containers) wat eenduidige communicatie en dienstverlening in de weg staat. De mogelijkheid om papier weg te brengen naar de milieustraat Haps en de mini-milieustraten Boxmeer, Cuijk en Velp blijft bestaan. Daarbij wordt nagegaan of de brengmogelijkheid verder uitgebreid kan worden naar de mini-milieustraten Mill, Wanroij en Overloon.

2.1 De nieuwe inzameling dient zo snel als mogelijk van start te gaan.

Uit de inwonerpeiling blijkt dat 63% van de respondenten de voorkeur geeft aan huis-aan-huis inzameling van papier.

Contractueel is het mogelijk om de overeenkomst met Peute nogmaals met één jaar (voor het jaar 2026) te verlengen. Voorwaarde is dat beide partijen daarmee in dienen te stemmen.

Gezien deze voorkeur voor huis-aan-huis inzameling en de onder 1.3 genoemde milieuvoordelen dient de huis-aan-huis inzameling eenmaal per vier weken zo snel als mogelijk aan te vangen.

3.1 Een mini-container (kliko) is gemakkelijk in gebruik en biedt de hoogste dienstverlening

Zowel de inzameling met mini-containers (kliko's) als los gebundeld (in dozen) kennen allebei voor- en nadelen. Deze zijn inzichtelijk gemaakt in de tabel in bijlage c.

Een mini-container is gemakkelijk in gebruik. Uit de inwonerpeiling blijkt dat een lichte meerderheid van de respondenten (52%) een voorkeur heeft voor een mini-container (kliko) en 20% had geen voorkeur.

Daarnaast is een voordeel dat papier niet verwaaid tijdens inzameling en er dus minder kans op zwerfafval is. Tevens wordt het papier, als het ter inzameling aan straat staat aangeboden, niet nat. Dit is beter voor de verwerking (sortering) en de kwaliteit (geen schimmel).

4.1 Verenigingen hebben meer tijd om te zoeken naar andere bronnen van inkomsten.

Parallel aan het publiceren van onderhavig raadsvoorstel zijn oud papier verenigingen middels een brief geïnformeerd over dit voorstel. Deze brief is opgenomen als bijlage a. Door oud



papier verenigingen tijdig te informeren, hebben verenigingen meer tijd om te zoeken naar andere bronnen van inkomsten. Door de voorgestelde financiële afbouwregeling worden oud papier verenigingen geholpen om de begroting sluitend te krijgen.

5.1 Verenigingen verrichten geen inspanningen meer voor de oud papier inzameling

Verenigingen worden op basis van dit voorstel per 1 januari 2026 niet meer conform de Verordening verlening van inzamelvergoedingen aan non-profitinzamelaars van oud papier gemeente Land 2022 beloond. Dit komt doordat zij vanaf dat moment geen feitelijke inspanningen voor de oud papier inzameling meer verrichten.

Wat zijn tegenargumenten of risico's?

1.1 Oud papier verenigingen missen inkomsten

Omdat verenigingen geen rol meer hebben bij de oud papier inzameling missen zij structureel een inzamelvergoeding. Om oud papier verenigingen tegemoet te komen wordt een tijdelijke financiële afbouwregeling voorgesteld. Zodoende hebben verenigingen meer tijd om op zoek gaan naar andere bronnen van inkomsten en zodoende hun begroting sluitend te krijgen.

Voor de meeste soorten verenigingen zijn ook gemeentelijke subsidies beschikbaar (zie bijlage b). Het merendeel van de verenigingen in het Land van Cuijk zamelt geen oud papier in en krijgt daar dus ook geen vergoeding voor.

1.2 Verenigingen hebben dan geen rol meer bij de oud papier inzameling

Verenigingen kunnen geen rol meer hebben bij de oud papier inzameling.

Een aantal alternatieven en verbeteringen, zoals hierna beschreven, is onderzocht.

De gemeente heeft onderzocht of eigen containers aangeschaft kunnen worden. Op basis van een berekening blijkt dat de kosten in dat geval niet afnemen. Ook dient dan de logistiek, eventueel overslag en de verwerking nog aanbesteed te worden.

De gemeente heeft bij oud papier verenigingen ook nagevraagd of zij mogelijkheden zien om binnen de gestelde kaders meer permanente containers te plaatsen in plaats van periodieke containers. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot gewenste aanpassingen. Verenigingen zijn afhankelijk van het (wisselende) aanbod van oud papier, terwijl het uitgangspunt bij een permanente container wekelijkse afvoer is met een redelijke beladingsgraad (minimaal 1.500 kg). Voor een container is een belading van 1.500 kg vanuit de inzamelvergunningen en efficiëntie de minimale ondergrens. Dit lijkt niet realiseerbaar.

Nagegaan is of verenigingen de oud papier inzameling zelf kunnen organiseren. Gemeenten hebben de wettelijke zorgplicht om huishoudelijke afvalstoffen, waaronder oud papier en karton, gescheiden in te zamelen. De continuïteit van de gescheiden inzameling van oud papier komt in het geding wanneer dit volledig aan oud papier verenigingen wordt overgelaten, zeker bij lage marktwaarden. In de praktijk blijkt ook dat de inzet door verenigingen bij het toezicht op en beheer van de container(s) nu niet altijd gelijk is.

2.1 Resultaat aanbesteding en papierprijs op voorhand niet te voorspellen

Het uiteindelijke financiële resultaat van een Europese aanbesteding laat zich op voorhand niet voorspellen. Maar gezien de gehouden marktconsultatie wordt verondersteld dat er voldoende interesse is vanuit de markt om de opdracht uit te voeren (voldoende marktwerking). Tevens is het financiële resultaat afhankelijk van de marktwaarde van het oud



papier (bruto opbrengst). De marktwaarde kan maandelijks fluctueren. Dit is ongeacht de inzamelsystematiek.

3.1 Niet alle huishoudens (hoogbouw) hebben ruimte voor een mini-container

In een aantal specifieke situaties is het niet wenselijk en mogelijk om papier in te zamelen met mini-containers. Dit zijn bijvoorbeeld appartementen (hoogbouw of gestapelde bouw). Voor deze specifieke gevallen wordt nagegaan of een ander kleiner inzamelmiddel mogelijk is of dat daar oud papier los gebundeld kan worden ingezameld. Het uitgangspunt is dat eenmaal per 4 weken papier aan huis wordt ingezameld.

Voor de langere termijn wordt onderzocht of het haalbaar en wenselijk is om oud papier met ondergrondse containers in te zamelen. Echter, realisatie hiervan vergt een zorgvuldig participatietraject (inspraakprocedure locaties), locatieonderzoeken, aanbestedingsprocedure en plaatsingstraject. Vanwege de benodigde doorlooptijd is dit niet te realiseren voor 1 januari 2026.

Waar moeten we rekening mee houden?

Relevante kaders en (wettelijke) grondslag:

Wet milieubeheer (Wm)

Gemeenten hebben op basis van de Wet milieubeheer (Wm) een zorgplicht voor de gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, zo ook voor huishoudelijk oud papier en karton.

Afvalstoffenverordening en Uitvoeringsregels

Gemeenten dienen op basis van de Wet milieubeheer (Wm) een Afvalstoffenverordening vastgesteld te hebben.

In de 'Afvalstoffenverordening gemeente Land van Cuijk 2022' artikel 4 (Regulering van andere inzamelaars) lid 1 is het volgende opgenomen:

"Het is anderen dan de inzameldienst verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, tenzij de inzamelaar:

- a. Daartoe is aangewezen door burgemeester en wethouders;"*

In de 'Uitvoeringsregels Afvalstoffenverordening gemeente Land van Cuijk 2023' is in artikel 2 lid 2 het volgende opgenomen:

"Als inzamelaar op grond van artikel 4, eerste lid van de verordening worden aangewezen:

- f. verenigingen, instellingen en scholen voor de inzameling van oud papier en karton, textiel en metalen van huishoudens, mits zij voldoen aan de vastgestelde beleidsregels en beschikken over een inzamelvergunning van burgemeester en wethouders."*

Oud papier inzamelende verenigingen hebben een inzamelvergunning voor de inzameling van huishoudelijk oud papier en karton verleend gekregen.

Verordening verlening inzamelvergoedingen aan non-profitinzamelaars van oud papier

Op 7 juli 2022 heeft de gemeenteraad de Verordening verlening inzamelvergoedingen aan non-profitinzamelaars van oud papier gemeente Land van Cuijk 2022 vastgesteld.

Middels deze verordening c.q. besluit heeft de gemeenteraad de vergoedingen voor de inzameling van oud papier (inzamelbeloning en onkostenvergoeding) vastgesteld. De grondslag hiervoor is artikel 147 van de Gemeentewet.



Grondstoffenbeleidsplan

In het door de gemeenteraad op 2 februari 2023 vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan, Transitie naar circulair huishoudelijk grondstoffenbeheer 2023-2033 is opgenomen dat in 2023 en 2024 een onderzoek plaatsvindt naar de optimalisatie van de oud papier inzameling. Aangezien het een beleidswijziging betreft is de gemeenteraad bevoegd te besluiten over de toekomstige oud papier inzameling.

Financiën

In de volgende tabel zijn de bruto opbrengst en de inzamelkosten (incl. inzamelvergoeding verenigingen) van het Land van Cuijk in het jaar 2022 afgezet tegen de gemiddelde opbrengsten en kosten van de benchmark klasse D (t/m 19% hoogbouw). Tevens zijn de cijfers voor Land van Cuijk van het jaar 2023 opgenomen en is een prognose tot en met 2028 opgesteld.

De tabel laat zien dat de netto te verwachten kosten in 2026 ten opzichte van de realisatie 2023 € 172.800,- hoger uitvallen. Omgerekend is dit € 4,24 per huishouden. Bij het opstellen van de begroting 2026 wordt dit meegenomen in de berekening van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffingen. Dekking vindt plaats vanuit de afvalstoffenheffing.

	Land van Cuijk 2022	Benchmark klasse D 2022 Inzameling mini-containers*	Land van Cuijk 2023	Prognose Land van Cuijk inzameling mini-containers**		
				2026	2027	2028
Bruto opbrengst	€ -412.500	€ -608.000	€ -204.000	€ -565.250	€ -565.250	€ -565.250
Inzamelkosten inzamelaar	€ 351.500	€ 834.000	€ 420.800	€ 902.950	€ 921.000	€ 939.400
Afschrijving mini-containers	€ 0	n.b.	€ 0	€ 96.000	€ 96.000	€ 96.000
Inzamelvergoeding verenigingen	€ 317.000	€ 0	€ 147.000	€ 102.900	€ 44.100	€ 0
Netto kosten	€ 256.000	€ 226.000	€ 363.800	€ 536.600	€ 495.850	€ 470.150

*De financiële consequenties zijn gebaseerd op verkregen informatie van de organisatie van de benchmark huishoudelijk afval. In bovenstaande tabel is voor de benchmark gerekend met een gemiddelde marktwaarde in 2022 à € 121,- per ton.

** Voor de jaren 2026 tot en met 2028 is gerekend met een jaarlijkse indexering van 2% voor de inzamelkosten en een marktwaarde van € 112,50 per ton. Dit is de meest recente marktwaarde (juni 2024). Op basis van de voorgestelde regeling bedraagt de totale uit te keren vergoeding aan oud papier inzamelende verenigingen in:

- 2026: € 102.900,- (70% van de inzamelvergoeding 2023 (€ 147.000,-);
- 2027: € 44.100,- (30% van de inzamelvergoeding 2023 (€ 147.000,-).



Communicatie

Tegelijk met het publiceren van dit raadsvoorstel zijn de oud papier inzamelende verenigingen middels een brief namens het college geïnformeerd. Deze verzonden brief is als bijlage b bijgevoegd.

Inwoners worden geïnformeerd, zodra het voor de inwoners relevant wordt. Dat is in kwartaal 4 van 2025. Voor inwoners moet duidelijk zijn wanneer bij hen het oud papier wordt opgehaald en hoe zij het oud papier dienen aan te bieden.

Afstemming

- Op 7 november 2023 heeft een informatiebijeenkomst plaatsgevonden met oud papier inzamelende verenigingen;
- Op 11 januari 2024 heeft een thema-avond plaatsgevonden, waarbij naast raadsleden ook oud papier verenigingen uitgenodigd waren. Een groot gedeelte van de oud papier inzamelende verenigingen was ook aanwezig. Alle oud papier inzamelende verenigingen zijn er naderhand ook nog op gewezen dat de thema-avond terug te kijken is.
- Gesprekken zijn gevoerd met een afvaardiging van het bestuur van de Wijkraad Grave Estersveld en de Stoof. Daarnaast zijn ook gesprekken gevoerd met de indienster van de op 9 maart 2022 ingediende petitie Boxmeer.

Hoe ziet het vervolgtraject eruit?

- Na het genomen besluit worden oud papier inzamelende verenigingen geïnformeerd;
- In kwartaal 4 van 2024 wordt gestart met de voorbereidingen voor de Europese aanbestedingsprocedures (leveren mini-containers en inzamelen, afvoeren en verwerken oud papier). In 2025 vinden de daadwerkelijke aanbestedingen plaats;
- Communicatie naar de inwoners over het wanneer en hoe aanbieden van oud papier vindt plaats in het 4^e kwartaal van 2025;
- De nieuwe inzameling van oud papier en karton start op 1 januari 2026;
- De Verordening verlening van inzamelvergoedingen aan non-profitinzamelaars van oud papier gemeente Land van Cuijk 2022 wordt per 1 januari 2026 ingetrokken;
- De Uitvoeringsregels Afvalstoffenverordening gemeente Land van Cuijk 2023 worden door het college per 1 januari 2026 aangepast.

Bijlagen

Bij dit voorstel horen de volgende beslisdocumenten en bijlagen:

- Raadsbesluiten (concepten);
- a. Brief aan oud papier inzamelende verenigingen;
- b. Achtergrondinformatie inzamelmiddel, subsidies en marktconsultatie.

Burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester,

Johan Postma

Marieke Moorman