



Bijlage 1

Ondergrondse afvalcontainers in de gemeente Bergen

Inleiding

De Milieudienst Regio Alkmaar heeft AanZet, Advies en Begeleiding opdracht gegeven een notitie te schrijven over de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers in de gemeente Bergen. Op veel plaatsen in Nederland worden momenteel bovengrondse verzamelcontainers voor appartementen en hoogbouwwooningen vervangen door ondergrondse containers. Ook in de gemeente Bergen zijn in diverse kernen op plaatsen waar nieuwbouw of renovatie van de woonomgeving heeft plaatsgevonden reeds ondergrondse containers geplaatst. Deze notitie maakt een afweging, waar het is aan te raden in de gemeente Bergen ondergrondse containers te plaatsen.

Ondergrondse containers zijn een moderne voorziening voor de inzameling van huishoudelijk afval. Ze bieden een groter gebruiksgemak aan de bewoners en zijn fraaier in de omgeving dan de bovengrondse voorzieningen. Voor de inzameling bieden ze het voordeel van een veel grotere inhoud. Ook geschiedt de lediging altijd volledig gemechaniseerd, zodat er geen beperkingen zijn door normen in de arbeidsbelasting.

Deze notitie maakt eerst de afweging om de inzameling met minicontainers voor rest- en GFT-afval bij laagbouwwooningen te vervangen door ondergrondse containers en daarna voor de gestapelde bouw, waar nu vaak al met bovengrondse verzamelcontainers wordt gewerkt. Voor die laatste categorie gaat deze notitie achtereenvolgens in op de voor- en nadelen van ondergrondse containers, hoe om te gaan met de gescheiden inzameling van GFT-afval, de kosten en de baten, de plaatsing in particulier terrein en de plaatsingsprocedure met voorlichten aan en inspraak van de betrokken bewoners.

A. Laagbouwwoningen

De omschakeling van het inzamelsysteem voor rest- en GFT-afval van minicontainers naar ondergrondse containers heeft een aantal voordelen, maar er kleven ook nadelen aan.

Voordelen

Het belangrijkste voordeel is de service aan de inwoners. Op elk gewenst moment, 7 dagen in de week en 24 uur per dag, kan de burger zijn afval op loopafstand van zijn woning kwijt. Dat geldt voor zijn rest- en GFT-afval in nagenoeg onbeperkte hoeveelheden. In geen enkel huishouden hoeft het afval langer bewaard te worden dan strikt noodzakelijk is.

De afvalinzamelmiddelen bij de woning, de grijze en de groene minicontainer, komen te vervallen. Dat zal straks ook genoemd worden als een nadeel, maar zeker is dat er rond de woning weer ruimte beschikbaar komt voor andere zaken. Zeker bij woningen met een gering oppervlak kan dit een argument zijn dat meetelt.

De ondergrondse containers kunnen meestal goed ingepast worden in de woonomgeving. Omdat slechts de inworpszuil boven de bestrating uitsteekt, is de zichtbaarheid van de afvalinzameling minimaal. De wekelijkse ophaaldag van de minicontainers met al die obstakels op de openbare weg vervalt. Hoewel de inworpszuil altijd zichtbaar is en niet alleen op de inzamedag, valt deze door de gewenning die optreedt toch minder op.

Bij ondergrondse containers voor laagbouwwoningen kan gekozen worden voor één inzamelsysteem voor alle type woningen in de gemeente. Dat geeft een stuk uniformiteit. Omdat het legen volledig gemechaniseerd gebeurt door middel van een kraan, geldt bij dit systeem ook geen beperking door een norm voor de belasting van de beladers. Bovendien kan het moment van legen flexibeler gekozen worden dan bij de minicontainers. Het enige criterium is dat de containers nooit vol mogen raken.

Het tijdig legen kan sterk worden verbeterd door te kiezen voor een volmeldsysteem op de containers. Dat vergt wel een hogere investering. Datzelfde geldt voor het afsluitbaar maken van de inworpszuil, zodat een container alleen met een pas toegankelijk is voor de huishoudens voor wie de container is bedoeld. De invoering van een pas voorkomt wel storting van afval in de containers door mensen van buiten Bergen en door toeristen.

Nadelen

Bij ondergrondse containers vervalt het bewaarmiddel voor afval aan huis. Met minicontainers kan al het rest- en GFT-afval direct in de bak worden geworpen en hoeft het niet meer in de hand te worden genomen. Het is niet noodzakelijk om vuilniszakken te gebruiken. Eén keer in de week hoeft slechts één van de containers naar de clusterplaats te worden gereden.

Als het afval niet meer bij het huis kan worden bewaard tot de inzamedag heeft een huishouden meestal een afvalbak in of bij de keuken staan. Vaak past daar een vuilniszak in. Die moeten dan ook weer aangeschaft worden. Als de zak vol is moet deze opgetild worden en naar de container gebracht. Deze handeling is niet voor iedereen gemakkelijk uit te voeren. De loopafstanden kunnen oplopen tot 75 meter en bij toestemming door de gemeenteraad zelfs tot 125 meter, afhankelijk van de bebouwingsdichtheid en de mogelijkheden om een goede plek te vinden.

Omdat de scheiding van GFT-afval minder makkelijk is uit te voeren en omdat het individuele karakter van de afvalinzameling bij ondergrondse verzamelcontainers verdwijnt, zal er minder afval gescheiden worden. Bovendien zal het GFT-afval dat toch nog gescheiden wordt

Notitie: Ondergrondse afvalcontainers in de gemeente Bergen

aangeboden meer vervuild zijn met een kans op afkeur, zodat het alsnog als restafval verwerkt moet worden. Minder afvalscheiding is slecht voor het milieu en geeft bovendien hogere kosten.

Als laatste nadeel zijn er de hogere kosten voor de afvalinzameling. Een systeem met ondergrondse containers voor laagbouwwoningen is aanzienlijk duurder is dan het huidige systeem met minicontainers. In 2007 is een berekening gemaakt voor een vergelijkbare gemeente. Daarbij is rekening gehouden met de totale kosten voor het afvalbeheer, te weten inzamelmiddelen en -voorzieningen, de inzameling en het transport en tenslotte ook de kosten voor de afvalverwerking. Bij de inzameling is voor beide systemen uitgegaan van een optimale bedrijfsvoering. Een afvalinzamelsysteem met ondergrondse containers bleek € 45,- per jaar per woning duurder ten opzichte van het systeem met minicontainers, die gelegd worden met een moderne zijlader.



Afweging

Gezien de hogere kosten en het feit dat er voor de bewoners ook duidelijke nadelen kleven aan het systeem met ondergrondse containers, is het niet aan te raden om voor de bestaande laagbouw nu naar dat afvalinzamelsysteem over te stappen. Omdat dit systeem nog betrekkelijk nieuw is, ligt het wel in de lijn van de verwachtingen dat er nog verdere optimalisaties bereikt kunnen worden. Zo is er nog steeds een neerwaartse lijn in de kostprijs van de ondergrondse containers.

Het is echter niet te verwachten dat de kosten bij ondergrondse containers in de buurt zullen komen van die bij minicontainers. Als daarbij wordt opgeteld dat het percentage afvalscheiding behoorlijk zal afnemen, moet geadviseerd worden bij laagbouwwoningen te blijven inzamelen met minicontainers.

B. Gestapelde bouw

Bij hoogbouwoningen en appartementencomplexen vervangt de ondergrondse container normaal gesproken de bovengrondse verzamelcontainers, die vaak in een betonnen cocon met gewassen grind zijn geplaatst. Hierbij ligt de afweging anders dan bij de laagbouwoningen.

Voor- en nadelen

Ondergrondse containers worden bij dit type woningen steeds vaker toegepast omdat ze een aantal belangrijke voordelen hebben:

- een mooier straatbeeld, omdat alleen de inworpopening nog boven de grond uitsteekt
- een grotere opslagcapaciteit tot 5 m³, die geheel onder de grond wordt geplaatst en waardoor de container minder snel vol is
- een groter gebruiksgemak door een goed bereikbare inworpopening, die lager is dan de inworp van bovengrondse containers
- minder neiging tot ongeoorloofde bijplaatsing van grof huishoudelijk afval, omdat inworpzuil kleiner is
- alleen toegankelijk te maken voor de betrokken huishoudens door middel van een afvalpas, waardoor oneigenlijk gebruik wordt voorkomen.

Er zijn hier echter ook een aantal nadelen te noemen:

- de ondergrondse containers zijn duurder
- eenmaal geplaatst kunnen ze niet makkelijk verplaatst worden
- gescheiden inzameling van GFT-afval met ondergrondse containers is niet aan te raden en kan beter gestopt worden (zie hierna)



In het algemeen wegen de voordelen bij plaatsing bij appartementen complexen en gestapelde bouw ruimschoots op tegen de nadelen. Vanwege het mooiere straatbeeld wordt vaak besloten ook de inzamelvoorzieningen voor glas, papier en textiel van bovengrondse containers om te zetten naar ondergrondse containers, hoewel de inzamelkosten in het algemeen dan iets hoger worden door de investering.

De gescheiden inzameling van GFT-afval

Aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is de gescheiden inzameling van GFT-afval op grote schaal in Nederland ingevoerd. De groene container bij de laagbouwoningen deed zijn intrede en is tot op heden zeer succesvol. Het GFT-afval levert een grote bijdrage aan de doelstellingen voor gescheiden afvalinzameling.

Bij de gestapelde bouw is deze gescheiden inzameling bijna overal ingevoerd door naast de betonnen cocon van de restafvalcontainer een kleinere cocon voor de GFT-afvalcontainer te plaatsen. In de loop van de tijd bleken er veel nadelen te kleven aan deze manier van gescheiden inzameling:

- er komt relatief weinig GFT-afval vrij door het ontbreken van tuinafval
- de kwaliteit van het GFT-afval is slecht door de hoge mate van verontreiniging met restafval
- de GFT-afvalcontainers worden erg vuil en moeten vaak worden schoongemaakt
- per ton afval zijn de inzamelkosten buitengewoon hoog

Door deze nadelen is de gescheiden inzameling van GFT-afval bij gestapelde bouw op steeds meer plaatsen beëindigd. Eerst kon dat alleen met toestemming van de VROM-inspectie, maar doordat nu een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten is ingevoerd hoeft een gemeente alleen een eigen beleidsafweging te maken.

Omdat de nadelen groot zijn en de kosten hoog is het ook voor de gemeente Bergen aan te bevelen de gescheiden inzameling van GFT-afval bij gestapelde bouw bij de invoering van ondergrondse containers te beëindigen.

Omdat goedwillende bewoners een mogelijkheid wordt ontnomen om bij te dragen aan een goed milieu, moet deze beëindiging uiteraard gepaard gaan met een goede informatie. Daarin kan worden benadrukt dat de gescheiden inzameling van glas, papier en textiel zinvol blijft en vaak nog beter kan. De ervaring leert dat bij een goede uitleg de acceptatie goed is.



De kosten en de baten

In verhouding met de huidige verzamelcontainers zijn de ondergrondse aanzienlijk hoger in aanschafprijs. Op dit moment kan rekening worden gehouden met een prijs per container van ca. € 6.000,-. Naast de aanschaf zijn in dat bedrag alle invoeringskosten meegerekend zoals

Notitie: Ondergrondse afvalcontainers in de gemeente Bergen

- plaatsing
- onderzoek kabels en leidingen
- projectkosten invoering en
- communicatiekosten

De totale investering is vaak een groot bedrag en dat weerhoudt veel gemeenten ervan om ondanks de voordelen de ondergrondse containers snel in te voeren. Als de hoogte van de investering uit financieel oogpunt voor de gemeente bezwaarlijk is, kan overwogen worden de ondergrondse containers te huren of te leasen.

Het investeringsbedrag is echter niet de belangrijkste financiële afweging die gemaakt moet worden. Uiteindelijk gaat het vooral om het verschil in jaarlijkse kosten tussen de huidige systemen en de ondergrondse containers. Daarin spelen afschrijvingstermijnen, onderhoudskosten, kosten voor leging en verwerkingskosten voor het ingezamelde afval een rol.

Met name doordat de kosten voor leging door het grotere volume lager zijn wegen deze in bijna alle situaties op tegen de hogere kapitaallasten van de investering. De ervaring leert dat de invoering van ondergrondse containers voor de gestapelde bouw, als daar tegelijk de gescheiden inzameling van GFT-afval beëindigd wordt budgettair neutraal kan geschieden.

In dit verband kan nog worden opgemerkt dat de kosten voor de invoering van ondergrondse containers voor glas, papier en textiel nagenoeg gecompenseerd worden door lagere kosten voor de inzameling. Het is daarom sterk te overwegen bij invoering van ondergrondse containers voor de gestapelde bouw ook deze inzamelvoorzieningen te vervangen.



De plaatsing op particulier terrein

Nog meer dan bij bovengrondse inzamelvoorzieningen vragen ondergrondse containers een zorgvuldige voorbereiding op de plaatsing. Eenmaal ingegraven kunnen deze slechts tegen aanzienlijke kosten verplaatst worden. Bij het vinden van de juiste plaats spelen uiteindelijk een groot aantal factoren een rol:

- het gebruiksgemak voor de bewoners,
- de maximaal toegestane loopafstand,
- de acceptatie van de gekozen plek,
- de bereikbaarheid voor het inzamelvoertuig,

Notitie: Ondergrondse afvalcontainers in de gemeente Bergen

- het inpassen in de omgeving,
- het eigendom van de grond en
- de aanwezigheid van kabels en leidingen.

Als wordt besloten tot daadwerkelijke invoering van de ondergrondse containers zal de definitieve plaats in een zorgvuldig traject moeten worden vastgelegd.

In het algemeen is het aan te raden de inzamelvoorzieningen in de openbare ruimte te plaatsen. Omdat de buitenbak van de ondergrondse container als een bouwwerk wordt gezien, is daarmee automatisch het eigendom van de gemeente geregeld.

In sommige gevallen is er voorkeur of wens om de ondergrondse container op particuliere grond te plaatsen. Op zichzelf is daar niets op tegen, als alle plaatsingsfactoren goed zijn afgewogen. Omdat de afvalinzameling bij huishoudens een wettelijke taak is (Wet milieubeheer Hoofdstuk 10 artikel 21), is het aan te raden de regie over de inzamelvoorzieningen van deze taak volledig in handen te houden van de gemeente.

Daarom is het zaak als plaatsing op particulier terrein sterk de voorkeur verdient met de eigenaar van het terrein een separate overeenkomst te sluiten, waarin het eigendom, gebruik en onderhoud goed is geregeld.

Procedure

Omdat het systeem met ondergrondse containers bij de gestapelde bouw veel voordelen oplevert en bovendien niet duurder is dan het huidige systeem, is het sterk aan te raden deze in één keer en dan zo snel mogelijk in te voeren. Dat vraagt wel een grote investering en een goede voorbereiding.

De investering hoeft niet door de gemeente zelf gedaan te worden. Het is een onderzoek waard of deze op een andere manier geregeld kan worden. Dat zou kunnen door mee te liften met de HVC, of met een andere gemeente. De HVC heeft bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure voor de aanschaf van ondergrondse containers (bijna) afgerond, waarbij elke aangesloten gemeente kan profiteren van de scherpe inkoopprijs.

Als dat gewenst is kan natuurlijk ook besloten worden de invoering van ondergrondse containers over een aantal jaren uit te smeren. Begonnen zou kunnen worden met de meest in het oog springende locaties om als laatste de meer afgelegen locaties te nemen. Uit het oogpunt van kosten en van de bedrijfsvoering is dat echter niet aan te raden. De afbouw van het oude systeem en de opbouw van het nieuwe zou jaren duren en dat maakt de bedrijfsvoering kostbaar.

Deze notitie geeft voldoende argumenten om een principebesluit te nemen in de gemeente Bergen de inzameling van restafval in verzamelcontainers bij de gestapelde bouw met ondergrondse containers te doen. Als dat besluit genomen is valt er nog heel veel te doen voordat tot werkelijke plaatsing kan worden overgegaan. Gezien de betrokkenheid van veel disciplines binnen de gemeente en enkele daarbuiten (zoals de woningbouwvereniging) is het aan te raden een projectleider aan te wijzen en tot de vorming van een projectgroep over te gaan.

In het project dienen in chronologische volgorde de volgende stappen te worden gezet:

- 1. Principebesluit college van B&W over ondergrondse afvalcontainers bij de gestapelde bouw met daarin een voorstel om als proef op enkele**

knelpunten direct te plaatsen

2. Onderzoek naar locaties, die in aanmerking komen, waardoor aantallen containers en daarmee hoogte van de investering kan worden vastgesteld
3. Het maken van een voorstel aan het college van B&W met de locaties, aantallen en definitieve berekening van kosten en baten
4. Besluitvorming over het voorstel in het gemeentebestuur
5. Onderzoek naar de ligging van kabels en leidingen op de locatie
6. Een voorlopige plek van de ondergrondse containers vaststellen op elke locatie
7. Bewoners en betrokkenen informeren over de voornemens en de voorlopige plek
8. In overleg gaan met bewoners en betrokkenen over de plek en een gezamenlijk voorstel bewerkstelligen
9. Het college van B&W een besluit laten nemen over de locaties en de plekken van de inzamelvoorzieningen
10. De inspraakprocedure over het besluit doorlopen met afhandeling van eventuele bezwaarschriften
11. Een definitief besluit over de locatie en de plek van de ondergrondse afvalinzamelvoorzieningen in de gemeente Bergen
12. Het doorlopen van een aanbestedingsprocedure voor de levering en de plaatsing van de ondergrondse containers
13. De aanbesteding van de leging uitvoeren
14. De uiteindelijke plaatsing begeleiden

Afhankelijk van de vormgeving van het proces en wat daarin nog wordt tegen gekomen zal de uiteindelijke plaatsing ongeveer 9 tot 12 maanden na het principebesluit kunnen beginnen. De plaatsing kan in ca. 3 maanden zijn afgerond.

Castricum, 27 april 2009

