

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

16 november 2021

Kenmerk

Z/21/030268 / D/21/040132

Portefeuillehouder

Tymon de Weger

Portefeuille

Afval en Reiniging

Opsteller

Leeuwen, Jacob van

Onderwerp

Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 - 2020

Kennisnemen van

De Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 - 2020.

Inleiding

Op 1 januari 2017 is de gemeente Woerden gestart met een nieuwe wijze van het inzamelen van huishoudelijk afval. Deze verandering kwam voort uit het, door de gemeenteraad, vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020 en kreeg de naam 'het nieuwe inzamelen' (HNI). Met het verstrijken van de looptijd van het beleidsplan was het moment aangebroken om de balans op te maken en een evaluatie uit te voeren. Hiertoe is bijgaande *Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 - 2020* opgesteld. In deze raadsinformatiebrieven wordt u hierover geïnformeerd.

De evaluatie is bedoeld als onderlegger voor de oordeelsvorming voor het herziene grondstoffenbeleid dat na de verkiezingen aan de raad wordt aangeboden. Het onderwerp komt ook aan de orde bij de thema-avond van 9 december.

Kernboodschap

- In 2020 is 172 kg restafval per inwoner ingezameld daarmee is de doelstelling van 100 kg niet gehaald;
- Uit de milieuresultaten kan worden opgemaakt dat Woerdenaren enthousiast aan de slag zijn gegaan met het scheiden van afval. De hoge kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen laat zien dat dit ook netjes gebeurt;
- In 2020 is €304.112,50 teruggeven. Hiertegenover staan tussen de €250.000 en €300.000 aan vermeden verbrandingskosten. Er wordt dus meer teruggegeven dan er aan verwerkingskosten wordt bespaard.
- Voor het herziene grondstoffenbeleidsplan zijn een aantal scenario's geschetst om een indicatie te geven van de beschikbare opties: handhaven status quo, verhogen teruggave, frequentiereductie, omgekeerd inzamelen en Diftar.

Evaluatie

Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van de afvaldriehoek. Hierbij worden de aspecten milieu, service en kosten naast elkaar gezet. De uitdaging is om tegen zo laag mogelijke kosten een optimaal serviceniveau en milieurendement te realiseren. Hieronder zijn de conclusies per categorie beschreven.

Milieu

Met de introductie van Het Nieuwe Inzamelen (HNI) zijn aansprekende milieuresultaten geboekt. In 2019 werd 158 kg ingezameld. In vergelijking met 'ijkjaar' 2015 werd de hoeveelheid restafval teruggebracht met ruim 50 kg, een daling van ongeveer 24%.

In 2020 steeg de hoeveelheid restafval per inwoner naar 172 kg. Dat was een bijzonder jaar. Landelijk nam de hoeveelheid restafval toe als gevolg van de Corona-maatregelen. Die maatregelen zorgden ervoor dat veel mensen thuis werkten waardoor het afval dat voorheen op het werk ontstond nu bij het huishoudelijk afval eindigde. Ook werd er veel in en om het huis geklust waardoor met name de hoeveelheid grof huishoudelijk afval op de milieustraat toenam.

De ingezamelde hoeveelheid en kwaliteit van het Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons (PMD) is vergelijkbaar met de resultaten die met nascheiding kunnen worden gerealiseerd. Daarentegen draagt het huidige bronscheiding-systeem bij aan het afvalbewustzijn en wordt voorkomen dat bewoners worden genoodzaakt de restafvalcontainer vaker aan de weg te zetten. Bij HNI worden bewoners in dat geval financieel benadeeld.

Service

Wat betreft inzamelfrequentie en inzamelmiddelen is er ten opzichte van de periode vóór 2017 weinig veranderd. Op enkele locaties werden, daar waar registratie van het aantal aanbiedingen nog niet mogelijk was, (ondergrondse) verzamelcontainers geplaatst. Daarnaast zijn de restafvalcontainers vervangen en voorzien van een registratiechip. Uit de milieuresultaten kan worden opgemaakt dat Woerdenaren enthousiast aan de slag zijn gegaan met het scheiden van afval. De hoge kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen laat zien dat dit ook netjes gebeurt.

Kosten

De afgelopen jaren zijn de afvalbeheerkosten fors gestegen. Dit is een landelijke trend. Uit onderzoek van Rijkswaterstaat blijkt dat de gemiddelde afvalstoffenheffing in 2020 steeg met 8,0%. Ook in 2019 steeg de afvalstoffenheffing, toen met 5,1%. In 2020 betaalde een gemiddeld eenpersoonshuishouden in Nederland €224. Een meerpersoonshuishouden betaalde €284. In Woerden was dat in 2020 respectievelijk €198,60 en €238,08. Landelijke informatie over 2021 is nog niet beschikbaar.

In 2020 is €304.112,50 teruggeven. Hiertegenover staan tussen de €250.000 en €300.000 aan vermeden verbrandingskosten. Er wordt dus meer teruggeven dan er aan verwerkingskosten wordt bespaard.

Samengevat kan worden gezegd dat met 172 kg per inwoner, per jaar de doelstelling 100 kg niet is gehaald. Op basis van de hoge kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen kan worden gesteld dat het draagvlak onder bewoners groot is.

Doorkijk

Hieronder worden ten behoeve van de oordeelsvorming, een aantal scenario's geschetst om een indicatie te geven van de beschikbare opties. De herziening van het Grondstoffenbeleidsplan staat gepland voor 2022. Dit plan wordt in de loop van dat jaar ter besluitvorming aan uw raad voorgelegd.

Op basis van ervaringen bij andere gemeenten is een inschatting gemaakt van het milieueffect van de verschillende scenario's. Bij alle scenario's geldt dat intensieve communicatie randvoorwaardelijk is voor het welslagen.

Optie 1: Handhaven Status Quo

De landelijke doelstellingen zijn opgenomen in de tweede herziening van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3). Deze doelstellingen zijn niet bindend. Er staan dus geen sancties op het niet halen ervan. Wel oefent de rijksoverheid met het verhogen van de 'verbrandingstax' druk uit. Daarmee wordt het verbranden van restafval duurder wat bij een gelijkblijvende hoeveelheid restafval leidt tot hogere kosten.

Toch gaan er in Nederland steeds meer stemmen op die pleiten voor een meer evenwichtige kijk op afvalscheiden. Daarbij wordt niet alleen gelet op de hoeveelheid restafval maar ook op de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen en het draagvlak onder bewoners.

De dienstverlening in de gemeente is zodanig dat bewoners grondstoffen gemakkelijk gescheiden kunnen aanbieden. Het huidige serviceniveau is hoog. Dat wil zeggen dat bij gemeenten met een vergelijkbaar serviceniveau het halen van de doelstelling van 100 kg restafval, per inwoner per jaar mogelijk blijkt.

Het niet halen van de doelstelling is schijnbaar het gevolg van een gebrek aan intrinsieke motivatie van een deel van de bewoners. Met communicatie kan deze motivatie worden geprikkeld en kan een beroep worden gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel zodat niet hoeft te worden gekozen voor meer dwingende prikkels zoals hieronder beschreven.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 5 – 10 kg

Optie 2: Verhogen Teruggave

Zoals in het evaluatierapport naar voren komt, is de hoogte van de teruggave hoger dan de gerealiseerde besparing op verwerkingskosten. Verhogen van de teruggave leidt daarmee zeer waarschijnlijk tot een stijging van de afvalstoffenheffing. Zo kan de indruk ontstaan dat het hier een 'sigaar uit eigen doos' betreft, iets wat een negatief effect kan hebben op het draagval bij bewoners. Ook kan een te sterke financiële prikkel vervuiling van de grondstofstromen tot gevolg hebben.

Bovendien is de intentie van HNI niet dat men afvalscheiden 'voor het geld' gaat doen. Het heeft vooral symbolisch effect en is een gebaar naar bewoners die erin slagen minder restafval te produceren. Wanneer een sterkere financiële prikkel gewenst is, ligt de keuze voor Diftar meer voor de hand (zie hieronder).

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 5 – 15 kg

Optie 3: Frequentiereductie

In dit scenario wordt restafval niet 1x per 2 weken ingezameld maar 1x per 4 weken. In 2020 boden één- en meerpersoonshuishouden de minicontainer respectievelijk 11 en 15 keer aan. Omdat de geprognoseerde hoeveelheid restafval in 2021 vergelijkbaar is met die in 2020, zal het aantal aanbiedingen dit jaar ongeveer hetzelfde zijn. Frequentiereductie betekent dat er maximaal 13 keer per jaar restafval wordt ingezameld.

Dit is voor een gemiddeld éénpersoonshuishouden voldoende maar betekent voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden dat het aantal aanbiedingen met 2 moet worden teruggebracht. Met deze prikkel worden huishoudens aangespoord om meer afval gescheiden aan te bieden en zo minder restafval over te houden.

Een dergelijk systeem vraagt om een aantal aanvullende maatregelen om bewoners die noodgedwongen of tijdelijk meer restafval produceren te ontzien. Hierbij moet gedacht worden aan het faciliteren van aparte inzameling van luiers en/of het op aanvraag verstrekken van een extra minicontainer voor restafval. Eventueel in combinatie met een reductieregeling voor medisch afval.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 10 – 20 kg

Optie 4. Omgekeerd Inzamelen

Omgekeerd verzamelen gaat verder dan frequentieverlaging. Grondstoffen worden aan huis opgehaald. Voor restafval moet naar ondergrondse containers gelopen worden. De afstand tot de restafval container is zo groot dat afval scheiden wordt bemoedigd. De keuze is namelijk: óf alles bij het restafval en iedere keer naar de container lopen, óf afval scheiden en maar af en toe naar de container.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in 2014 een pilot is gedaan met deze manier van verzamelen. De conclusie van de proef was dat er weliswaar meer afval gescheiden wordt ingezameld maar dat veel bewoners deze manier van verzamelen zeer negatief waarden. Er is destijds geen vervolg aan de proef gegeven.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 30 – 50 kg

Optie 5. DIFTAR

HNI is een vorm van Variabel Tarief waarbij de hoogte van de afvalstoffenheffing afhangt van het aantal keer dat restafval wordt aangeboden. Bij gemeenten met een variabel tarief wordt vaak Diftar toegepast. Bij deze heffingsmethodiek wordt aan het begin van het jaar een laag basistarief in rekening gebracht. Aan het eind van het jaar volgt een naheffing op basis van het aantal aanbiedingen.

Deze prikkel is sterker dan die bij NHI. Waar men, bij NHI, nooit meer betaald dan het tarief dat in het begin van het jaar in rekening is gebracht, kan bij Diftar de heffing oplopen al naar gelang het aantal aanbiedingen. Een tarief per lediging (van een minicontainer) van €8,- is hierbij niet ongebruikelijk.

De CBS Statline data tonen aan dat de gemiddelde grondstoffenscheiding in gemeenten met diftar 78% is, en in gemeenten zonder diftar 61% (CBS, 2020). Van de gemeenten die in 2019 al de landelijke doelstelling van 75% afvalscheiding in 2020 hebben behaald is ruim 90% een diftar gemeente.

Net als bij Frequentiereductie geldt hier dat aanvullende maatregelen nodig zijn om bewoners die noodgedwongen of tijdelijk meer restafval produceren te ontzien. Ook neemt, met een sterkere prikkel, het risico op vervuiling van grondstoffen toe.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 60 – 80 kg

Financiën

-

Vervolg

De herziening van het Grondstoffenbeleidsplan staat gepland voor 2022. Dit plan wordt in de loop van dat jaar ter besluitvorming aan uw raad voorgelegd.

Bijlagen

D/21/040584 – Intern: Overig stuk – Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 - 2020

Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020

Team Afval & Reiniging

Datum: 3 november 2021

Versie: 4.0

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Landelijke Kaders	4
3.	Leeswijzer.....	4
4.	Inzamelsysteem.....	5
4.1	Bron-/ Nascheiding PMD	6
5.	Evaluatie.....	7
5.1	Milieu.....	7
5.1.1	Kwantiteit	7
5.1.2	Kwaliteit	8
5.2	Service	9
5.2.1	Afvalinzameling.....	9
5.2.2	Meldingen	9
5.2.3	Bron-/ Nascheiding.....	10
5.3	Kosten.....	10
5.3.1	Afvalbeheerkosten	10
5.3.3	Teruggave Staffel.....	11
6.	Conclusie.....	12
7.	Doorkijk.....	13

1. Inleiding

Op 1 januari 2017 startte de gemeente Woerden met een nieuwe wijze van het inzamelen van huishoudelijk afval. Deze verandering kwam voort uit het, door de gemeenteraad, vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020 en kreeg de naam 'het nieuwe inzamelen' (HNI).

Bij HNI is de hoogte van de afvalstoffenheffing afhankelijk van het aantal keer dat restafval wordt aangeboden (variabel tarief). Bewoners die minder vaak restafval aanbieden krijgen aan het eind van het jaar een deel van de afvalstoffenheffing terug. De hoogte van de teruggave wordt bepaald aan de hand van een staffel (zie 5.3.3 Teruggave Staffel). Alleen het aantal restafval-aanbiedingen wordt geregistreerd de overige afval-/ grondstofstromen niet.

De keuze voor NHI was het gevolg van een in juli 2015 gehouden inwonerspeiling, die achteraf de naam 'Kliko-stemmen' kreeg. Aan de peiling nam 57% van de huishoudens deel. Bewoners konden kiezen uit de volgende drie opties:

- A. Minder vaak ophalen van afval (eenmaal per vier weken, met een reductie van de afvalstoffenheffing);
- B. Belonen voor beter scheiden (inwoners krijgen aan het einde van het jaar een deel van de betaalde afvalstoffenheffing terug, afhankelijk van het aantal keren dat zij de restafvalcontainer aangeboden hebben);
- C. Betalen per aanbieding (inwoners betalen een lagere afvalstoffenheffing en betalen daarbij een vastgesteld bedrag voor elke keer dat zij restafval aanbieden).

Driekwart van de stemmers koos voor optie B. Een duidelijke voorkeur voor HNI.

Het doel van HNI was om een trendbreuk te realiseren en aansluiting te vinden bij de landelijke doelstellingen door in 2020 de hoeveelheid restafval per inwoner, per jaar terug te brengen tot 100 kilogram. Zo worden de waardevolle grondstoffen die nog in het restafval zitten niet langer verbrand maar blijven ze beschikbaar voor de volgende generaties.

In deze rapportage wordt na het verstrijken van de looptijd (2016 – 2020) van het huidige grondstoffenbeleidsplan 'het nieuwe inzamelen' geëvalueerd. De evaluatie is bedoeld als onderlegger voor de oordeelsvormende fase van de herziening van het grondstoffenbeleid dat voor 2022 gepland staat.

2. Landelijke Kadens

De landelijke doelstellingen zijn opgenomen in de tweede wijziging van het Landelijke Afval Beheerplan (LAP3). In 2020 zette het LAP3 in op 75% afvalscheiding en 100 kg restafval per persoon, per jaar. Voor 2025 is het scheidingspercentage als doelstelling losgelaten en moet de hoeveelheid restafval per persoon verder zijn gedaald naar 30 kg.

De Rijksoverheid streeft naar een circulaire economie en heeft daarom het Rijksbrede programma Circulaire Economie (CE-programma) opgezet. Het CE-programma is erop gericht om het gebruik van grondstoffen te verminderen. Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het CE-programma te realiseren.

De genoemde doelstellingen zijn nu nog 'ambities' en nog geen verplichting. Echter indien het CE-programma onvoldoende resultaat oplevert, kan de overheid sturende middelen in gaan zetten om tot betere scheidingsresultaten te komen.

Veel gemeenten voldoen al aan de doelstelling van 100 kg. Of de 30 kg ook haalbaar is, is nog de vraag. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat hiervoor maatschappelijke en technische ontwikkelingen nodig zijn die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen.

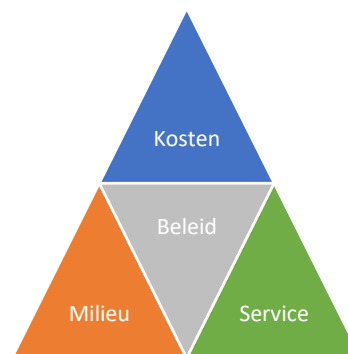
Hierbij kan worden gedacht aan het realiseren van verwerkingscapaciteit voor de recycling van luierafval. Een afvalstroom die nu noodgedwongen nog bij het restafval eindigt. Ook speelt afvalpreventie hierbij een rol. Bijvoorbeeld door bij het verpakken van producten minder materiaal te gebruiken.

3. Leeswijzer

De opbouw van dit document volgt de zogenoemde 'afvaldriehoek'. De afvaldriehoek is een in de afvalbranche, veelgebruikt instrument om de effecten van afvalbeleid inzichtelijk te maken.

Hierbij worden de aspecten *milieu*, *service* en *kosten* naast elkaar gezet. De uitdaging is om tegen zo laag mogelijke kosten een optimaal serviceniveau en milieurendement te realiseren.

Bij de evaluatie zijn per onderdeel de effecten van het beleid onderzocht.

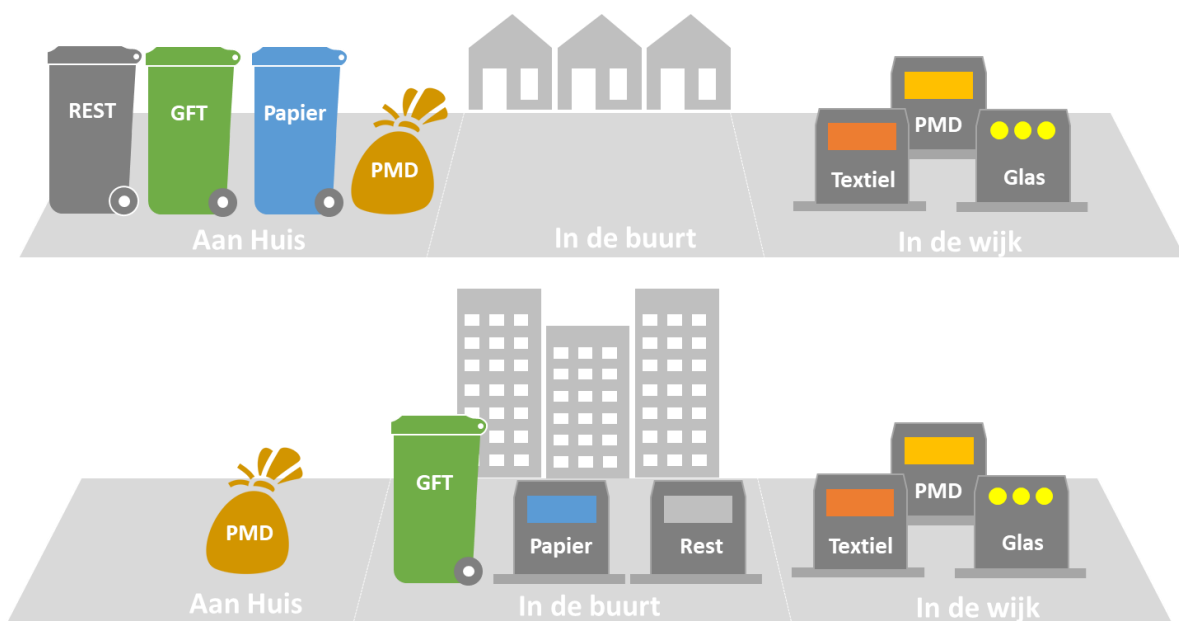


4. Inzamelsysteem

Hieronder is het inzamelsysteem van de gemeente Woerden schematisch weergegeven. Bij de laagbouw wordt iedere twee weken restafval, GFT (Groente, Fruit en Tuinafval), oud papier en PMD (Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons) ingezameld. Ook bij hoogbouw wordt PMD iedere twee weken aan huis ingezameld. Voor restafval, oud papier en GFT loopt men naar de verzamelcontainers in de buurt. Voor restafval, oud papier en GFT loopt men naar de verzamelcontainers in de buurt.

Mocht dit niet toereikend zijn dan kunnen bewoners voor PMD, glas en textiel ook bij verzamelcontainers terecht. Huishoudelijk afval dat niet in de container past, kan naar de milieustraat worden gebracht.

Het serviceniveau in Woerden is landelijk gezien hoog. Dat wil zeggen dat bij gemeenten met een vergelijkbaar serviceniveau het halen van de doelstelling van 100 kg mogelijk blijkt. De meest voorkomende grondstoffen kunnen, ongeacht bebouwingstype, gescheiden worden aangeboden.



4.1 Bron-/ Nascheiding PMD

In het Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020 is de keuze gemaakt om *huis aan huis* inzameling van PMD voort te zetten en daarmee te kiezen voor bronscheiding van deze grondstofstroom.

Met de huidige stand van de techniek kan het PMD, na inzameling, ook machinaal uit het restafval worden gesorteerd. Deze inzameltechniek wordt nascheiding genoemd. Nascheiding kan alleen bij PMD, voor de overige grondstoffen blijft bronscheiding noodzakelijk. Als deze namelijk eerst bij het restafval hebben gezeten zijn ze dermate vervuild dat ze niet meer voor hoogwaardige recycling in aanmerking komen. Denk hierbij aan oud papier dat tussen het restafval heeft gezeten. Nascheiding heeft daarmee een bescheiden impact op het scheidingspercentage en de hoeveelheid restafval.

Nascheiding was ten tijde van het opstellen van het Grondstoffenbeleidsplan geen optie omdat geen verwerkingscapaciteit voorhanden was. In 2021 is, bij de nieuwe aanbesteding van het restafvalcontract in AVU-verband, de optie tot nascheiding meegenomen. De verwerkingscapaciteit is nog steeds beperkt dus het is niet gezegd dat Woerden van deze optie gebruik kan maken. Omdat nascheiding een terugkerend onderwerp is bij de landelijke discussie over afvalinzameling, is het nadrukkelijk onderdeel van deze evaluatie.

5. Evaluatie

De evaluatie volgt de zogenoemde 'afvaldriehoek'. Hierbij worden de aspecten *milieu*, *service* en *kosten* tegen elkaar afgewogen. In nu volgend hoofdstuk wordt de milieupact van HNI bekeken.

5.1 Milieu

In deze categorie vallen alle zaken die te maken hebben met de kwaliteit en de kwantiteit van de ingezamelde afval- en grondstofstromen.

5.1.1 Kwantiteit

Hoofddoelstelling van HNI was het vinden van aansluiting bij de landelijke doelstelling voor 2020 van 100 kilogram restafval per inwoner, per jaar. Restafval is hierbij gedefinieerd als al het niet-recyclebare afval, inclusief het Grof Huishoudelijk Afval dat (op de milieustraat) ongescheiden is aangeboden.

In onderstaande tabel wordt het verloop van de hoeveelheid restafval over de afgelopen jaren weergegeven.

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Restafval	208	197	165	162	158	172	172

Tabel 1: Ingezamelde hoeveelheden (kilogram, per inwoner, per jaar)

In 2016 is, na een lange periode van stabiliteit, de eerste trendbreuk waarneembaar. Dit was het jaar dat de voorbereidingen voor de implementatie van HNI in volle gang waren. Bewoners ontvingen veel informatie over afval scheiden, afval verminderen en de op handen zijnde wijzigingen. Dit heeft tot een daling geleid van ruim 9 kg per inwoner per jaar. Een reductie van ongeveer 5% ten opzichte van het jaar ervoor.

Deze daling zette door tot 2019, toen werd 158 kg ingezameld. In vergelijking met 'ijkjaar' 2015 werd de hoeveelheid restafval teruggebracht met ruim 50 kg. Een daling van ongeveer 24%. Bovenstaande resultaten in de eerste periode zijn vergelijkbaar met die van gemeenten die Diftar toepassen (vast basistarief en een naheffing aan de hand van het aantal aanbiedingen). Bij Diftar-gemeente is het gebruikelijk dat de hoeveelheid restafval na het eerste jaar verder daalt en uiteindelijk rond de 100 kg eindigt.

In 2020 steeg de hoeveelheid restafval per inwoner. Dit was een bijzonder jaar. Landelijk nam de hoeveelheid restafval toe als gevolg van de Corona-maatregelen. Die maatregelen zorgden ervoor dat veel mensen thuis werkten waardoor het afval dat voorheen op het werk ontstond nu bij het huishoudelijk afval eindigde. Ook werd er veel in en om het huis geklust waardoor met name de hoeveelheid grof huishoudelijk afval op de milieustraat toenam.

¹ Betreft een inschatting op basis van de ingezamelde hoeveelheden van de eerste helft van 2021

5.1.2 Kwaliteit

Een belangrijke reden om te kiezen voor een teruggave-systeem is de aard van de prikkel. Er wordt veel waarde gehecht aan de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen en een te sterke financiële prikkel kan ertoe leiden dat restafval bij de grondstofstromen belandt.

Een dergelijk systeem is relatief nieuw in Nederland. Bij gemeenten met een variabel tarief wordt vaak Diftar toegepast. Bij deze heffingsmethodiek wordt aan het begin van het jaar een laag basistarief in rekening gebracht. Aan het eind van het jaar volgt een naheffing op basis van het aantal aanbiedingen. Deze prikkel is sterker dan die bij NHI. Waar men, bij NHI, nooit meer betaald dan het tarief dat in het begin van het jaar in rekening is gebracht, kan bij Diftar de heffing oplopen al naar gelang het aantal aanbiedingen. Een tarief per lediging (van een minicontainer) van €8,- is hierbij niet ongebruikelijk. Ter illustratie: bij het huidige teruggave systeem is een lediging ongeveer €2,- 'waard'.

Incidenten daargelaten heeft het HNI niet geleid tot een daling van de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. In een kwaliteitsvergelijk door de AVU² van ingezameld Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons (PMD) behoort de gemeente Woerden steevast tot de best presterende gemeenten.

In 2020 is, in opdracht van de AVU, het ingezameld PMD geanalyseerd. Hieruit werd geconcludeerd dat PMD uit Woerden een redelijk vergelijkbare kwaliteit heeft als het PMD in gemeenten waar geen Diftar of frequentiereductie wordt toegepast. Met andere woorden, de financiële prikkel van HNI, leidt niet tot vervuiling van PMD zoals dat bij vergelijkbare (Diftar) systemen wel het geval kan zijn.

Uit dezelfde analyse blijkt dat het PMD, dat in verzamelcontainers, is ingezameld ongeveer 6% meer vervuiling bevat dan het PMD dat huis aan huis is opgehaald.

Van de overige grondstofstromen zijn nog geen sorteeranalyses beschikbaar. Echter, de aangeleverde grondstoffen worden bij aankomst door de verwerker gecontroleerd op stoorstoffen en er is geen toename in de hoeveelheid afgekeurde vrachten. Hieruit kan worden opgemaakt dat de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen stabiel is gebleven.

² *Avalverwijdering Utrecht. Het samenwerkingsverband van Utrechtse gemeenten voor de verwerking van afval en grondstoffen waar de gemeente Woerden deel van uitmaakt.*

5.2 Service

Onder de pijler service van de afvaldriehoek wordt de (beleving) van de dienstverlening in het algemeen verstaan. Dat is de manier en het aantal keer dat wordt ingezameld maar ook het aantal klachten en meldingen dat met betrekking tot afvalinzameling wordt ontvangen.

5.2.1 Afvalinzameling

Wat betreft inzamelfrequentie en inzamelmiddelen is er ten opzichte van de periode vóór 2017 weinig veranderd. Op enkele locaties werden, daar waar registratie van het aantal aanbiedingen nog niet mogelijk was, (ondergrondse) verzamelcontainers geplaatst. Daarnaast zijn de restafvalcontainers vervangen en voorzien van een registratiechip.

De veranderingen vonden vooral 'achter de schermen' plaats. Zo werd een containermanagementsysteem (CMS) in gebruik genomen waarmee het aantal aanbiedingen restafval kon worden geregistreerd. Middels gegevenskoppelingen wisselt het CMS informatie uit met het belastingsysteem zodat de eventuele teruggave op de belastingaanslag in mindering kan worden gebracht.

5.2.2 Meldingen

Veel Nederlandse gemeenten kampen met een toename van het aantal meldingen met betrekking tot de openbare ruimte zoals zwerfafval in parken en andere verzamelplekken. De exacte oorzaak is niet aan te wijzen maar er lijkt een verband te bestaan met de coronamaatregelen. Mensen zijn meer thuis en dus valt zwerfafval meer op. Met de sluiting van de horeca werd er ook meer buiten gerecreëerd en geconsumeerd. Gelukkig nam om vergelijkbare redenen ook het aantal zwerfafvalambassadeurs toe. Zij zetten zich belangeloos in voor het schoonhouden van de openbare ruimte en worden hierbij ondersteund door de gemeente.

Ook in de gemeente Woerden zagen we het aantal meldingen toenemen. Met de versoepeling van de Corona-maatregelen lijkt er ook weer een daling waarneembaar.

Het algemene beeld wat betreft meldingen is stabiel. HNI heeft in ieder geval niet geleid tot een significante stijging van afvaldumpingen of een structurele toename van de hoeveelheid zwerfafval.

5.2.3 Bron-/ Nascheiding

Voor bewoners is nascheiding makkelijker. Het PMD hoeft niet meer gescheiden aangeboden te worden maar mag in dezelfde container als het restafval. Daar staat tegenover dat nascheiding niet bijdraagt aan het 'afvalbewustzijn' en zo geen impuls geeft om minder afval te produceren. De ervaring leert bovendien dat alléén met instrumenten als HNI, eventueel aangevuld met andere maatregelen, de doelstelling van 100 kg per inwoner per jaar haalbaar kan zijn. Doorgaans bestaat, gelet op het volume, bijna 40% van het restafval uit PMD. Als deze grondstof niet gescheiden wordt ingezameld maar er pas bij nascheiding wordt uitgehaald worden zij genoodzaakt de container vaker aan de weg te zetten. Bij HNI worden bewoners in dat geval financieel benadeeld.

Uit de eerdergenoemde analyse van het PMD die in opdracht van de AVU is uitgevoerd blijkt dat van de totale hoeveelheid PMD ruim 70% gescheiden wordt aangeboden en van een dermate goede kwaliteit is dat het geschikt is voor recycling. Dit resultaat is vergelijkbaar met het rendement van de huidige nascheidingsinstallaties waarmee ook ongeveer 70% van het PMD dat zich in het restafval zit, kan worden herwonnen.

5.3 Kosten

Deze pijler van de afvaldriehoek omvat alle financiële aspecten die betrekking hebben op de afvalinzameling. In het geval van HNI is gekeken naar de afvalstoffenheffing, de afvalbeheerkosten in het algemeen en de hoogte van de teruggave in verhouding tot de besparing als gevolg van de verbeterde afvalscheiding.

5.3.1 Afvalbeheerkosten

De afgelopen jaren zijn de afvalbeheerkosten fors gestegen. Dit is een landelijke trend. Uit onderzoek van Rijkswaterstaat blijkt dat de gemiddelde afvalstoffenheffing in 2020 steeg met 8,0%. Ook in 2019 steeg de afvalstoffenheffing, toen met 5,1%. In 2020 betaalde een gemiddeld eenpersoonshuishouden in Nederland €224. Een meerpersoonshuishouden betaalde €284. In Woerden was dat in 2020 respectievelijk €198,60 en €238,08. Landelijke informatie over 2021 is nog niet beschikbaar.

Belangrijke oorzaak voor de landelijke toename van de afvalbeheerkosten is de gestegen verbrandingskosten van restafval. Deze stijging is enerzijds te wijten aan een dalende verwerkingscapaciteit en is anderzijds het gevolg van een stijging van de 'verbrandingstax' (een rijksbelasting op het verbranden van afval).

Een van de doelstellingen van HNI was om de hoeveelheid restafval terug te dringen en zo de stijging van de afvalbeheerkosten binnen de perken te houden. Ten opzichte van ijkjaar 2015 is de hoeveelheid restafval sterk afgenomen, terwijl de hoeveelheid grondstoffen toenam. Vanwege de lagere verwerkingstarieven van grondstoffen (en in sommige gevallen opbrengsten), resulteert dit in vermeden verwerkingskosten van tussen de €250.000 en €300.000. Dat is met ruim 52.000 huishoudens een bedrag van tussen de €5 en €6 per huishouden. Zonder HNI waren de kosten dus hoger uitgevallen dan nu het geval is.

De besparing is berekend op basis van de verwerkingstarieven van 2020. Deze tarieven zijn sterk aan fluctuatie onderhevig. Zouden bijvoorbeeld de verwerkingskosten voor restafval dalen dan daalt ook de besparing.

5.3.3 Teruggave Staffel

De hoogte van de teruggave wordt aan de hand van de volgende staffel bepaald:

Aantal aanbiedingen				Teruggave	
Minicontainer		Verzamelcontainer		Meerpersoons huishouden	Eenpersoons huishouden
Van	Tot en met	Van	Tot en met		
20x	26x	96x	150x	-	-
17x	19x	81x	95x	-	-
14x	16x	66x	80x	€10,00	€5,00
11x	13x	51x	65x	€25,00	€12,50
8x	10x	36x	50x	€30,00	€15,00
5x	7x	21x	35x	€35,00	€17,50
0x	4x	0x	20x	€40,00	€20,-

Bij het vaststellen van de hoogte van de teruggave gold een aantal uitgangspunten. De beloning moest in verhouding staan tot de gerealiseerde besparing als gevolg van de lagere verwerkingskosten van restafval. Op die manier werd een financieel verantwoord systeem nagestreefd. Hoe meer personen per huishouden, hoe lastiger het is om de hoeveelheid restafval te reduceren. Hier werd bij de teruggave rekening mee gehouden.

In 2020 is €304.112,50 teruggegeven. Totaal krijgt 56% van de huishoudens dat jaar een korting. Dit zijn totaal 12.267 huishoudens, 547 minder dan in 2019. In 2020 kreeg 17% van alle huishoudens de volledige korting van € 20 (eenpersoonshuishouden) of € 40 (meerpersoonshuishouden).

Gemiddeld zette een eenpersoonshuishouden in 2020 de minicontainer voor restafval 11 keer aan de weg. Een gemiddeld meerpersoonshuishouden deed dat 15 keer.

6. Conclusie

Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van de afvaldriehoek. Hierbij worden de aspecten milieu, service en kosten naast elkaar gezet. De uitdaging is om tegen zo laag mogelijke kosten een optimaal serviceniveau en milieurendement te realiseren.

Milieu

Met de introductie van HNI zijn aansprekende milieuresultaten geboekt. In 2019 werd 158 kg ingezameld. In vergelijking met 'ijkjaar' 2015 werd de hoeveelheid restafval teruggebracht met ruim 50 kg, een daling van ongeveer 24%.

In 2020 steeg de hoeveelheid restafval per inwoner naar 172 kg. Dat was een bijzonder jaar. Landelijk nam de hoeveelheid restafval toe als gevolg van de Corona-maatregelen. Die maatregelen zorgden ervoor dat veel mensen thuis werkten waardoor het afval dat voorheen op het werk ontstond nu bij het huishoudelijk afval eindigde. Ook werd er veel in en om het huis geklust waardoor met name de hoeveelheid grof huishoudelijk afval op de milieustraat toenam.

De ingezamelde hoeveelheid en kwaliteit van het PMD is vergelijkbaar met de resultaten die met nascheiding kunnen worden gerealiseerd. Daarentegen draagt het huidige bronscheiding-systeem bij aan het afvalbewustzijn en wordt voorkomen dat bewoners worden genoodzaakt de restafvalcontainer vaker aan de weg te zetten. Bij HNI worden bewoners in dat geval financieel benadeeld.

Service

Wat betreft inzamelfrequentie en inzamelmiddelen is er ten opzichte van de periode vóór 2017 weinig veranderd. Op enkele locaties werden, daar waar registratie van het aantal aanbiedingen nog niet mogelijk was, (ondergrondse) verzamelcontainers geplaatst. Daarnaast zijn de restafvalcontainers vervangen en voorzien van een registratiechip

Uit de milieuresultaten kan worden opgemaakt dat Woerdenaren enthousiast aan de slag zijn gegaan met het scheiden van afval. De hoge kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen laat zien dat dit ook netjes gebeurt.

Kosten

De afgelopen jaren zijn de afvalbeheerkosten fors gestegen. Dit is een landelijke trend. Uit onderzoek van Rijkswaterstaat blijkt dat de gemiddelde afvalstoffenheffing in 2020 steeg met 8,0%. Ook in 2019 steeg de afvalstoffenheffing, toen met 5,1%. In 2020 betaalde een gemiddeld eenpersoonshuishouden in Nederland €224. Een meerpersoonshuishouden betaalde €284. In Woerden was dat in 2020 respectievelijk €198,60 en €238,08. Landelijke informatie over 2021 is nog niet beschikbaar.

In 2020 is €304.112,50 teruggeven. Hiertegenover staan tussen de €250.000 en €300.000 aan vermeden verbrandingskosten. Er wordt dus meer teruggeven dan er aan verwerkingskosten wordt bespaard.

Samengevat kan worden gezegd dat met 172 kg per inwoner, per jaar de doelstelling 100 kg niet is gehaald. Op basis van de hoge kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen kan worden gesteld dat het draagvlak onder bewoners groot is.

7. Doorkijk

Hieronder worden ten behoeve van de oordeelsvorming, een aantal scenario's geschetst om een indicatie te geven van de beschikbare opties. Bij alle scenario's geldt dat intensieve communicatie randvoorwaardelijk is voor het welslagen.

Optie 1: Handhaven Status Quo

Zoals al aangegeven zijn de doelstellingen van LAP3 niet bindend. Er staan dus geen sancties op het niet halen ervan. Wel oefent de rijksoverheid met het verhogen van de 'verbrandingstax' druk uit. Daarmee wordt het verbranden van restafval duurder wat bij een gelijkblijvende hoeveelheid restafval leidt tot hogere kosten.

Toch gaan er in Nederland steeds meer stemmen op die pleiten voor een meer evenwichtige kijk op afvalscheiden. Daarbij wordt niet alleen gelet op de hoeveelheid restafval maar ook op de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen en het draagvlak onder bewoners.

De dienstverlening in de gemeente is zodanig dat bewoners grondstoffen gemakkelijk gescheiden kunnen aanbieden. Het huidige serviceniveau is hoog. Dat wil zeggen dat bij gemeenten met een vergelijkbaar serviceniveau het halen van de doelstelling van 100 kg restafval, per inwoner per jaar mogelijk blijkt.

Het niet halen van de doelstelling is schijnbaar het gevolg van een gebrek aan intrinsieke motivatie van een deel van de bewoners. Met communicatie kan deze motivatie worden geprikkeld en kan een beroep worden gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel zodat niet hoeft te worden gekozen voor meer dwingende prikkels zoals hieronder beschreven.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 5 – 10 kg³

Optie 2: Verhogen Teruggave

Zoals in het evaluatierapport naar voren komt, is de hoogte van de teruggave hoger dan de gerealiseerde besparing op verwerkingskosten.

Verhogen van de teruggave leidt daarmee zeer waarschijnlijk tot een stijging van de afvalstoffenheffing. Zo kan de indruk ontstaan dat het hier een 'sigaar uit eigen doos' betreft, iets wat een negatief effect kan hebben op het draagvlak bij bewoners. Ook kan een te sterke financiële prikkel vervuiling van de grondstofstromen tot gevolg hebben.

Bovendien is de intentie van HNI niet dat men afvalscheiden 'voor het geld' gaat doen. Het heeft vooral symbolisch effect en is een gebaar naar bewoners die erin slagen minder restafval te produceren.

Wanneer een sterkere financiële prikkel gewenst is, ligt de keuze voor Diftar meer voor de hand (zie hieronder).

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 5 – 15 kg

³ Bron: Landelijke benchmarkgegevens van de NVRD

Optie 3: Frequentiereductie

In dit scenario wordt restafval niet 1x per 2 weken ingezameld maar 1x per 4 weken. In 2020 boden één- en meerpersoonshuishouden de minicontainer respectievelijk 11 en 15 keer aan. Omdat de geprognoseerde hoeveelheid restafval in 2021 vergelijkbaar is met die in 2020, zal het aantal aanbiedingen dit jaar ongeveer hetzelfde zijn. Frequentiereductie betekent dat er maximaal 13 keer per jaar restafval wordt ingezameld.

Dit is voor een gemiddeld éénpersoonshuishouden voldoende maar betekent voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden dat het aantal aanbiedingen met 2 moet worden teruggebracht. Met deze prikkel worden huishoudens aangespoord om meer afval gescheiden aan te bieden en zo minder restafval over te houden.

Een dergelijk systeem vraagt om een aantal aanvullende maatregelen om bewoners die noodgedwongen of tijdelijk meer restafval produceren te ontzien. Hierbij moet gedacht worden aan het faciliteren van aparte inzameling van luiers en/of het op aanvraag verstrekken van een extra minicontainer voor restafval. Eventueel in combinatie met een reductieregeling voor medisch afval.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 10 – 20 kg

Optie 4. Omgekeerd Inzamelen

Omgekeerd inzamelen gaat verder dan frequentieverlaging. Grondstoffen worden aan huis opgehaald. Voor restafval moet naar ondergrondse containers gelopen worden. De afstand tot de restafval container is zo groot dat afval scheiden wordt bemoedigd. De keuze is namelijk: óf alles bij het restafval en iedere keer naar de container lopen, óf afval scheiden en maar af en toe naar de container.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in 2014 een pilot is gedaan met deze manier van inzamelen. De conclusie van de proef was dat er weliswaar meer afval gescheiden wordt ingezameld maar dat veel bewoners deze manier van inzamelen zeer negatief waarden. Er is destijds geen vervolg aan de proef gegeven.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 30 – 50 kg

Optie 5. DIFTAR

HNI is een vorm van Variabel Tarief waarbij de hoogte van de afvalstoffenheffing afhangt van het aantal keer dat restafval wordt aangeboden. Bij gemeenten met een variabel tarief wordt vaak Diftar toegepast. Bij deze heffingsmethodiek wordt aan het begin van het jaar een laag basistarief in rekening gebracht. Aan het eind van het jaar volgt een naheffing op basis van het aantal aanbiedingen.

Deze prikkel is sterker dan die bij NHI. Waar men, bij NHI, nooit meer betaald dan het tarief dat in het begin van het jaar in rekening is gebracht, kan bij Diftar de heffing oplopen al naar gelang het aantal aanbiedingen. Een tarief per lediging (van een minicontainer) van €8,- is hierbij niet ongebruikelijk.

De CBS Statline data tonen aan dat de gemiddelde grondstoffscheiding in gemeenten met diftar 78% is, en in gemeenten zonder diftar 61% (CBS,2020). Van de gemeenten die in 2019 al de VANG-doelstelling van 75% afvalscheiding in 2020 hebben behaald is ruim 90% een diftar gemeente⁴.

Net als bij Frequentiereductie geldt hier dat aanvullende maatregelen nodig zijn om bewoners die noodgedwongen of tijdelijk meer restafval produceren te ontzien. Ook neemt, met een sterkere prikkel, het risico op vervuiling van grondstoffen toe.

Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 60 – 80 kg

⁴ Bron: *Diftar als beleidsinstrument bij huishoudelijk afvalbeheer (IPR Normag i.o.v. Rijkswaterstaat)*