

Grondstoffenbeleidsplan 2023-2026

De raad van de gemeente Oudewater;

gelezen het voorstel d.d. 14 november 2022 van:

– burgemeester en wethouders

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

Artikel 15.33, eerste lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 229 en 229a van de Gemeentewet.

Artikel 10.21 van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 10.14 van de Wet milieubeheer.

b e s l u i t:

Het grondstoffenbeleidsplan 2023-2026 vast te stellen met als hoofdpunt dat de hoogte van de afvalstoffenheffing afhankelijk is van het aantal keer dat restafval wordt aangeboden.

Samenvatting

Op 1 januari 2020 werd in de gemeente gestart met een nieuwe wijze van inzamelen van huishoudelijk afval. Deze verandering vloeiende voort uit het in 2018, door de gemeenteraad, vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan 2019 – 2022 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. Bewoners die minder vaak restafval aanbieden krijgen aan het eind van het jaar een deel van de afvalstoffenheffing terug. Het doel van het nieuwe inzamelsysteem was om, na jaren rond de 220 kilogram restafval per inwoner, per jaar te hebben ingezameld, een trendbreuk te realiseren en aansluiting te vinden bij de landelijke doelstellingen van 100 kg restafval per inwoner, per jaar.

Ten opzichte van het ijkjaar 2018 is de hoeveelheid restafval per persoon, per jaar teruggebracht naar 152 kg. Dat is een daling van ruim 25%. Hieruit kan worden opgemaakt dat Oudewaternaren 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. HNI heeft niet geleid tot een significante stijging van afvaldumpingen of een structurele toename van de hoeveelheid zwerfafval en de hoogte van de teruggave staat in een gezonde financiële verhouding tot de vermeden verwerkingskosten.

Met de introductie van HNI zijn dus aansprekende milieuresultaten geboekt, zonder dat dit ten koste ging van de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. De doelstelling van 100 kg is echter niet gehaald. Hiervoor is bijsturing noodzakelijk.

Uit ervaringen van de afgelopen jaren in onze gemeente en de ervaringen bij andere gemeenten, blijkt dat deze doelstelling met de beperkte financiële prikkel van HNI niet wordt bereikt. De gemeente Oudewater kiest dan ook voor een systeem met een lager vast tarief, aangevuld met een tarief per lediging. Ofwel Diftar.

De prikkel van Diftar is sterker dan die bij HNI. Waar men, bij een teruggavesysteem, nooit meer betaalt 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. Een dergelijke prikkel werkt, zo blijkt uit landelijke gegevens. Van de gemeenten die in 2019 al de VANG-doelstelling hebben behaald, is ruim 90% een Diftar gemeente.

In lijn met de positieve insteek van het HNI zet de gemeente in op aansprekende communicatie waarbij bewoners wordt uitgelegd dat goed afvalscheiden (nog steeds) loont en resulteert in een lagere afvalstoffenheffing.

De afval-inzamelstructuur voor Diftar is al grotendeels ten behoeve van HNI geïmplementeerd. In principe is alleen een aanpassing van de afvalstoffenheffing noodzakelijk. Daarnaast wordt afvalscheiden nog makkelijker gemaakt. De textielinzameling wordt geoptimaliseerd en er komen verzamelcontainers voor luierafval.

Om ongewenste gevolgen van de hogere financiële prikkel in te dammen komt er een reductieregeling voor medisch afval. Ook wordt extra capaciteit vrijgemaakt voor toezicht en handhaving voor het geval de beleidskeuze onverhoopt leidt tot een toename in afvaldumping.

Tot slot is de doorontwikkeling van de milieustraat naar een Circulair Ambachtscentrum voorzien en wordt in AVU-verband de ontwikkeling van duurzame verwerkingsketens gestimuleerd.

Inleiding

Voor u ligt het grondstoffenbeleidsplan 2023 – 2026 van de gemeente Oudewater. Hierin wordt beschreven hoe de gemeente de komende vier jaar verder wil bouwen aan de transitie van afval naar grondstof.

Op 1 januari 2020 werd in de gemeente gestart met een nieuwe wijze van inzamelen van huishoudelijk afval. Deze verandering vloeide voort uit het in 2018, door de gemeenteraad, vastgestelde Grondstoffenbeleidsplan 2019 – 2022 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. Bewoners die minder vaak restafval aanbieden krijgen aan het eind van het jaar een deel van de afvalstoffenheffing terug.

Het doel van het nieuwe inzamelsysteem was om, na jaren rond de 220 kilogram restafval per inwoner, per jaar te hebben ingezameld, een trendbreuk te realiseren en aansluiting te vinden bij de landelijke doelstellingen van 100 kg restafval per inwoner, per jaar.

Dit grondstoffenbeleidsplan bouwt voort op de eerdere ervaringen en beschrijft de maatregelen die moeten leiden tot verdere verbetering van de afvalscheiding. Zo worden de waardevolle grondstoffen die nog in het restafval zitten niet langer verbrand maar blijven ze bewaart voor de volgende generaties.

Brede & Lokale context

Brede context

Circulaire Economie

Dit grondstoffenbeleidsplan moet worden gezien in de context van de circulaire economie.

De capaciteit van onze aardbol kent grenzen terwijl het aantal mensen sterk blijft groeien. De afgelopen 100 jaar is de wereldbevolking verviervoudigd. En in 2050 zijn we naar verwachting zelfs met ruim negen miljard. Onze honger naar grondstoffen neemt dus snel toe, terwijl de beschikbare hoeveelheid alleen maar afneemt.

In de traditionele 'lineaire economie' worden grondstoffen *verbruikt*. Aan het eind van de levensduur van een product verdwijnen de grondstoffen in de verbrandingsoven en gaan zo verloren. In een circulaire economie worden grondstoffen *gebruikt*. Aan het eind van de levensduur van het product worden de grondstoffen weer herwonnen en gebruikt om nieuwe producten te maken.

Alleen als we op die manier met grondstoffen omgaan, kunnen we ook in de toekomst nog welvarend leven op een gezonde planeet, met een duurzame en sterke economie.

Van Afval Naar Grondstof (VANG)

De rijksoverheid gelooft dat de transitie naar een circulaire economie essentieel is voor de concurrentiepositie van Nederland. Het doel van het rijksbrede programma circulaire economie is daarom om in 2050 volledig circulair te zijn. Deze doelstelling is uitgewerkt in het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG). In dit programma worden actielijnen beschreven waarmee in Nederland de circulaire economie wordt bereikt.

Specifiek voor huishoudelijk afval geldt het uitvoeringsprogramma VANG-Huishoudelijk afval (VANG-HHA). Het Uitvoeringsprogramma VANG-HHA 2021- 2025 heeft als doel om in lijn met de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen, de kwaliteit van de ingezamelde huishoudelijke afvalstromen te verhogen en daarmee de recycling te verbeteren.

In februari 2022 vond een herijking van VANG-HHA plaats waarbij werd teruggeblikt op de voorgaande periode. Daarbij werd geconcludeerd dat de ambitie om in 2020 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner te realiseren niet is gehaald. Gemeenten hebben wel forse stappen gezet.

- In de periode 2015-2020 daalde de gemiddelde hoeveelheid restafval van 240 kg (per inwoner per jaar) naar 180 kg.
- In 2020 behaalden 31% van de gemeenten 75% afvalscheiding, tegenover 7% in 2015.
- Ruim 15% van de gemeenten hadden minder dan 100 kg restafval per inwoner.

Er zijn dus grote stappen gezet. Maar door de enorme impuls die afvalscheiding heeft gekregen is de kwaliteit van bepaalde deelstromen ook onder druk komen te staan.

Voor de periode 2021-2025 blijft het streven om door middel van goede afvalscheiding hoogwaardige recycling te faciliteren, maar het accent komt sterker te liggen op preventie en hoogwaardigere (kwalitatief betere) ingezamelde stromen.

Raamovereenkomst verpakkingen

De Europese kaderrichtlijn verpakkingen stelt lidstaten in staat om producenten en importeurs te verplichten om verpakkingen die zij op de markt brengen ook weer in te zamelen en te recyclen. In Nederland geldt dit voor glas, papier, hout, plastic-, metaalverpakkingen en drankenkartons.

Bedrijven die verpakte producten op de markt brengen zijn dus wettelijk verplicht bij te dragen aan de recycling ervan. Het Afvalfonds Verpakkingen treedt op namens het verpakkende bedrijfsleven. Dit wordt gefinancierd vanuit de bijdrage die verpakkende bedrijven betalen.

Uit dit fonds worden ook de kosten voor de inzameling en recycling van verpakkingen vergoed aan de gemeenten. De afspraken tussen bedrijfsleven, gemeenten en overheid, en de doelen die daaruit voortkomen, liggen vast in de Raamovereenkomst Verpakkingen. Ook de taken en doelen van het Afvalfonds Verpakkingen komen voort uit deze Raamovereenkomst.

Lokale Context

Regionale samenwerking

De gemeente Oudewater is deelnemer aan de Afval Verwijdering Utrecht (AVU). De AVU is een gemeenschappelijke regeling van Utrechtse gemeenten.

De AVU draagt zorg voor de overslag, het transport (van overslag naar verwerker) en de verwerking van het huishoudelijk afval. De deelnemende gemeenten zijn zélf verantwoordelijk voor de inzameling binnen de gemeentegrenzen maar op het moment dat het afval bij de AVU is afgeleverd neemt zij de regie over.

Door deze activiteiten te bundelen kan bij aanbestedingen schaalvoordeel worden gerealiseerd. Hier profiteert de gemeente Oudewater onder andere van door lagere verwerkingstarieven voor restafval en hogere opbrengsten voor grondstoffen.

Inzameldienst

De gemeente Oudewater heeft geen eigen inzameldienst. De afvalinzameling wordt daarom, conform Europese regelgeving, periodiek aanbesteed. Bij de meest recente aanbesteding werd de inzameling gegend aan het bedrijf Cyclus. Het contract loopt nog tot eind 2024.

Cyclus is een overheids-NV gevestigd in Moordrecht. De aandelen van Cyclus zijn momenteel in handen van de volgende negen gemeenten: Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Kaag en Braassem, Krimpen aan den IJssel, Krimpenerwaard, Nieuwkoop, Waddinxveen en Zuidplas.

Naast de dienstverlening voor de aandeelhouders verzorgt Cyclus ook voor de gemeente Oudewater de inzameling. De relatie tussen Cyclus en de gemeente Oudewater is die van leverancier en klant. Er zijn geen plannen voor verdergaande samenwerking.

Wet- en regelgeving

De kaders voor het gemeentelijke afvalbeleid worden voor een belangrijk deel vastgesteld op Europees en nationaal niveau. Europese wetgeving verplicht de lidstaten om Europees afvalbeleid uit te werken in nationale beleidsplannen en wetgeving.

Wet Milieubeheer

In Nederland is hiervoor de Wet Milieubeheer (Wm). De Wm is de belangrijkste milieuwet. Deze wet bepaalt welk wettelijk gereedschap kan worden ingezet om het milieu te beschermen. De belangrijkste instrumenten zijn milieuplannen en milieuprogramma's, milieukwaliteitseisen, vergunningen, algemene regels en handhaving. Ook bevat de wet de regels voor financiële instrumenten, zoals heffingen, bijdragen en schadevergoedingen.

Landelijk Afvalbeheerplan (LAP)

In de Wm staat dat alle overheden rekening moeten houden met de inhoud van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).

In het LAP staan de hoofdlijnen van het afvalbeleid, een uitwerking van die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen en de rol van de betrokken partijen beschreven.

Een van de taken van de gemeenten is zorgdragen dat huishoudelijk afval (gescheiden) wordt ingezameld en dat er maatregelen worden genomen om afvalpreventie en afvalscheiding te optimaliseren. Met dit grondstoffenbeleidsplan wordt hieraan invulling gegeven.

In november 2017 is een nieuwe versie van het LAP vastgesteld, LAP3. Voor wat betreft afvalscheiding stelt het LAP3 de volgende doelstellingen: Verlagen van de hoeveelheid huishoudelijk restafval van 240 kilogram per inwoner per jaar in 2014 naar maximaal 100 kilogram per inwoner per jaar in 2020, en maximaal 30 kilogram per inwoner per jaar in 2025.

Visie

Oudewater wil een gemeente zijn waarin zo weinig mogelijk huishoudelijk afval ontstaat. Als het dan toch ontstaat vragen wij de bewoners het zo goed mogelijk te scheiden. Hierbij helpen wij met een dekkende en laagdrempelige inzamelstructuur.

De gemeente zet in op een hoogwaardige recycling van de op die manier ingezamelde grondstoffen. Daarom ondersteunen we, waar mogelijk, initiatieven in relatie tot een circulaire economie en zullen we de landelijke discussies hierover blijven beïnvloeden.

Ambitie

De gemeente Oudewater wil aansluiting vinden bij de landelijke doelstellingen zoals vastgelegd in het Landelijk Afvalplan (zie Landelijk Afvalbeheerplan (LAP)):

- Maximaal 100 kilogram restafval per inwoner per jaar in 2020;
- Maximaal 30 kilogram per inwoner per jaar in 2025.

Uit de eerdergenoemde tussenevaluatie van VANG-HHA blijkt dat in de periode 2015-2020 de gemiddelde hoeveelheid restafval in Nederland daalde van 240 kg (per inwoner per jaar) naar 180 kg. In diezelfde periode daalde de hoeveelheid restafval in de gemeente Oudewater van 219 kg naar 152 kg. Verder bleek uit de evaluatie dat slechts 15% van de Nederlandse gemeenten in 2020 minder dan 100 kg restafval per inwoner hebben ingezameld. De gemeente Oudewater is dus niet de enige gemeente die de VANG-doelstelling niet heeft gehaald.

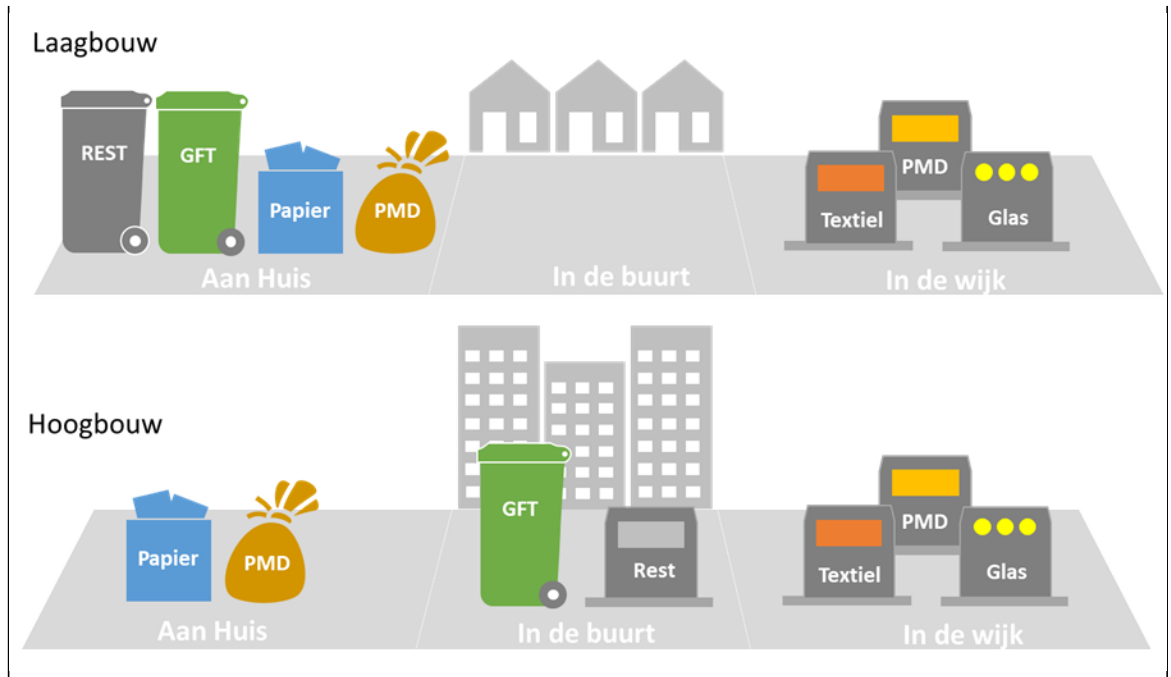
De gemeente geeft de voorkeur aan realistische, haalbare doelstellingen en de inzet is om in de planperiode van dit Grondstoffenbeleidsplan in ieder geval de 100 kg per inwoner per jaar te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen.

Huidig Inzamelsysteem

Hieronder is het inzamelsysteem van de gemeente Oudewater schematisch weergegeven. Bij de laagbouw wordt iedere twee weken restafval, GFT (Groente, Fruit en Tuinafval), oud papier[1] en PMD (Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons) ingezameld. Ook bij hoogbouw wordt oud papier en PMD iedere twee weken aan huis ingezameld. Voor restafval en GFT loopt men naar de verzamelcontainers in de buurt.

Daarnaast 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 de gemeente Oudewater 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.



Milieustraat en grofvuil

Grofvuil kan iedere vrijdagmiddag en zaterdagochtend naar de milieustraat worden gebracht. Daarnaast wordt het, tegen vergoeding en op afspraak, aan huis opgehaald.

De toegang tot de milieustraat wordt geregeld middels een slagboom die alleen met een geautoriseerde afvalpas te openen is. Zo wordt oneigenlijk gebruik van de milieustraat door bijvoorbeeld bedrijven tegengegaan.

Met het oog op het principe 'de vervuiler betaalt' is het aantal gratis bezoeken begrensd tot 12, daarna geldt een betaaltarief per bezoek van €7,50. Daarnaast geldt een betaaltarief voor de volgende afvalstromen: huishoudelijk afval in zakken (€5 per zak) en ongesorteerd bouw- en sloopafval (€10 per ¼ m³).

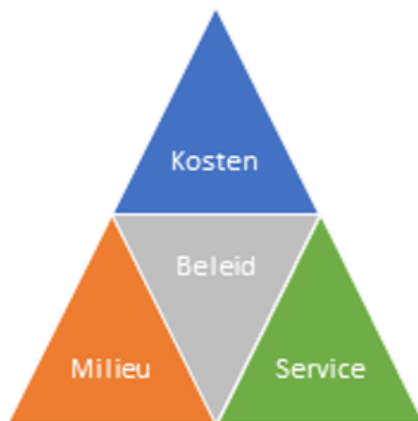
Resultaten afgelopen planperiode

Hieronder worden, de resultaten van de afgelopen periode beschreven. Op 1 november 2021 heeft de gemeenteraad de *Tussentijdse evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2019 – 2022* vastgesteld. Nu volgende resultaten komen in hoofdlijnen overeen met deze tussentijdse evaluatie.

Leeswijzer

De opbouw van de evaluatie 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.



Figuur 1: Afvaldriehoek

Milieu

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

Kwaliteit

Een belangrijke reden voor de keuze voor een teruggave-systeem en niet voor het betalen per container, 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.

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

In 2020 is, in opdracht van de AVU, bovendien het ingezameld PMD geanalyseerd. Hieruit werd geconcludeerd dat PMD uit de gemeente Oudewater een vergelijkbare kwaliteit heeft als het PMD in gemeenten waar de hoogte van de afvalstoffenheffing niet afhankelijk is van het aantal keer dat restafval wordt aangeboden. Met andere woorden, de financiële prikkel van HNI, leidt niet tot reductie van de kwaliteit van het ingezamelde PMD.

Van de overige grondstofstromen (GFT, Oud Papier etc.) 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 ook de kwaliteit van deze grondstoffen stabiel is gebleven.

Kwantiteit

Ingezameld Restafval

Hoofddoelstelling van HNI was het vinden van aansluiting bij de landelijke doelstelling van 100 kilogram restafval per inwoner, per jaar in 2020. 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	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hoeveelheid restafval	219	220	208	183	152	157	152

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

In 2019 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 25 kg per inwoner per jaar. Een reductie van ruim 10% ten opzichte van het jaar ervoor.

Deze daling zette in 2020, het eerste jaar na de implementatie, door. De hoeveelheid restafval daalde naar 152 kg, een reductie van nog eens 17% ten opzichte van het jaar ervoor. In vergelijking met 'ijkjaar' 2018 werd de hoeveelheid restafval in 2020 teruggebracht met ruim 25%.

Op basis van de ingezamelde hoeveelheden in de eerste helft van 2022, wordt de hoeveelheid restafval voor 2022 geprognoseerd op 152 kg. Een daling ten opzichte van 2021. In dat jaar zorgde de Coronamaatregelen ervoor dat veel mensen thuiswerkten. Daarmee kwam het afval dat voorheen op het werk ontstond bij het huishoudelijk afval terecht. Dit is een landelijk fenomeen. Gemiddeld werd in Nederland in 2021 7 kg meer restafval aangeboden.

Bij gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid ligt de hoeveelheid restafval gemiddeld op 128 kg. Daarmee presteert de gemeente Oudewater onder het gemiddelde.

Ingezamelde grondstoffen

In onderstaande tabel is, van de belangrijkste grondstofstromen, de ingezamelde hoeveelheid (per inwoner) van 2021 vergeleken met die van ijkjaar 2018.

Fractie	2018	2021	Vershil
Restafval	208	157	-24%
GFT	115	145	26%
Oud Papier	47	49	5%
Verpakkingsglas	23	25	12%
PMD	19	22	16%
Textiel	1,0	0,5	-50%
Overig	55	58	6%
Totaal	468	458	-2%

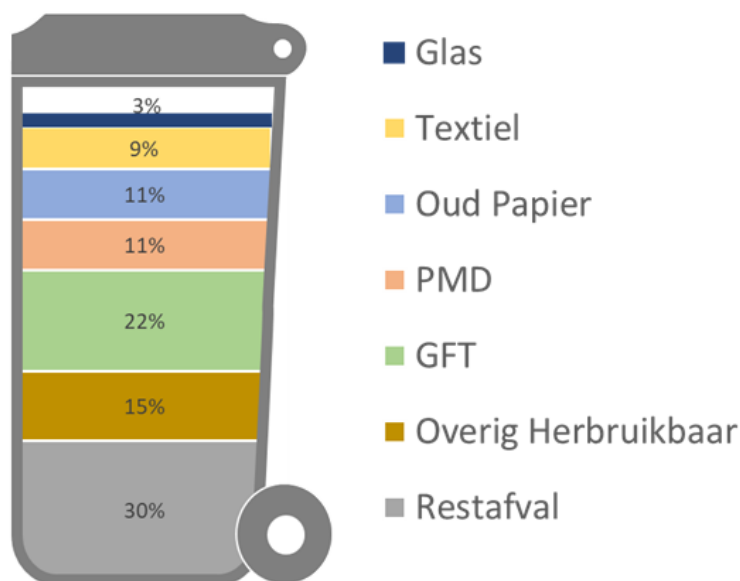
Tabel 2: Ingezamelde grondstoffen

Ten opzichte van 2018 is voor nagenoeg alle grondstofstromen de ingezamelde hoeveelheid gestegen. Met name de hoeveelheid GFT is sterk toegenomen. Alleen textiel is een uitzondering. Deze grondstofstroom verdient dan ook bijzondere aandacht in de komende periode.

Verder is te zien dat de totale hoeveelheid afval is afgenomen. Hieruit kan worden opgemaakt dat HNI heeft bijgedragen aan het afvalbewustzijn. Bewoners gooien minder snel iets weg of men doet bewuster inkopen en kiest voor producten met minder (verpakkings-)afval.

Samenstelling restafval

Zoals bijna ieder jaar is ook eind 2021 het ingezamelde restafval onderzocht. Tijdens deze analyse wordt op basis van een representatief monster de samenstelling van het restafval geanalyseerd. In nu volgende figuur is de inhoud van een gemiddelde restafvalcontainer weergegeven.



Figuur 2: Samenstelling restafval op basis van gewicht

GFT is met een gewichtsandaeel van 22% de grootste, nog in het restafval aanwezige, grondstof. Gevolgd door PMD en OPK die beiden 11% voor hun rekening nemen.

Verder is te zien dat 30% (ofwel ongeveer 47 kg) van wat er in de gemeente Oudewater bij het restafval verdwijnt daadwerkelijk restafval is. Al het overige is een grondstof die gescheiden aangeboden kunnen worden

Vergelijk voorgaande planperiode

In onderstaande tabel wordt de samenstelling van het restafval van 2021 vergeleken met de resultaten uit 2017. Laatstgenoemde resultaten zijn ook gebruikt in het Grondstoffenbeleidsplan 2019 – 2022.

Fracties	2017	2021
Glas	5%	3%
Textiel	6%	9%
Oud Papier	11%	11%
PMD	14%	11%
GFT	31%	22%
Overig herbruikbaar	16%	15%
Restafval	18%	30%

Tabel 3: Vergelijk sorteeraanlyse 2017 met 2021

Voor nagenoeg alle grondstofstromen is het aandeel afgenomen of gelijk gebleven. Met name het aandeel GFT is sterk gedaald. Dit komt overeen met de toename van de gescheiden ingezamelde hoeveelheid van de betreffende stromen (zie Ingezamelde grondstoffen).

Het aandeel restafval is gestegen. Naarmate de grondstoffen niet langer bij het restafval eindigen bestaat een steeds groter deel van het afval in de container daadwerkelijk uit restafval.

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 is ontvangen.

Afvalinzameling

Het bedrijf Cyclus verzorgt namens de gemeente de inzameling van huishoudelijk afval. Zij namen dit op 1 januari 2019 over van de toenmalige inzamelaar Renewi. In het kader van HNI werden de minicon-tainers vervangen en voorzien van een identificatiechip. Op een aantal locaties werden nieuwe verza-

melcontainers geplaatst en de bestaande verzamelcontainers voor restafval zijn voorzien van een toegangssysteem waardoor ze alleen nog met een geldige afvalpas te openen zijn.

De wijzigingen wat betreft de inzamelmethodiek als gevolg van HNI bleven beperkt. In de binnenstad van Oudewater is, om de verkeersdruk als gevolg van inzamelvoertuigen te verminderen, een aantal huishoudens overgestapt op ondergrondse containers. Bij het overgrote deel van de bewoners bleef de manier van inzamelen echter onveranderd.

Gebruikers van verzamelcontainers moesten wellicht even wennen aan het gebruik van de afvalpas om de container te openen. Daarentegen maakt een toegangssysteem het mogelijk oneigenlijk gebruik van verzamelcontainers tegen te gaan zodat ze beschikbaar blijven voor de boogde gebruikers.

Beleving

Aan de hand van meldingen en interactie met bewoners houdt het Team Afval & Reiniging een vinger aan de pols.

Na een piek tijdens de Corona-periode neemt het aantal meldingen weer af. Het algemene beeld is stabiel. HNI heeft niet geleid tot een significante stijging van afvaldumpingen of een structurele toename van de hoeveelheid zwerfafval.

De ervaring leert dat bewoners vooral geïnteresseerd zijn in een schone leefomgeving. De meeste meldingen hebben dan ook betrekking op zaken die het straatbeeld vervuilen zoals achtergebleven PMD-zakken of afval dat naast de container staat.

Kosten

Deze pijler van de afvaldriehoek omvat alle financiële aspecten die betrekking hebben op de afvalinzameling.

Afvalbeheerkosten

De afgelopen jaren zijn de afvalbeheerkosten fors gestegen. Dit is een landelijke trend. Uit onderzoek van Rijkswaterstaat blijkt dat de gemiddelde afvalstoffenheffing in 2021 steeg met 8,8%. Ook in 2020 en 2019 steeg de afvalstoffenheffing met respectievelijk 8,0- en 5,1%. Landelijke informatie over 2022 is nog niet beschikbaar.

In 2021 betaalde een gemiddeld éénpersoonshuishouden (bij volledige kostendekking) in Nederland ongeveer €251. Een meerpersoonshuishouden betaalde €319. In de gemeente Oudewater was dat in 2021 respectievelijk €255 en €297 per jaar. Dit is exclusief de eventuele teruggave. Voor veel huishoudens valt de werkelijke afvalstoffenheffing dus lager uit.

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 2018 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 ongeveer €60.000 in vermeden verwerkingskosten voor deze stromen. Dat is met bijna 4200 huishoudens een bedrag van ongeveer €14,20 per huishouden.

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

Teruggave

In Appendix 1 is de geldende teruggavestafel opgenomen. Uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de teruggave was dat deze in verhouding moest 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. Ook hiermee werd bij de teruggave rekening gehouden.

In 2021 is €40.630 teruggegeven. Dat is iets meer dan in 2020, toen bedroeg de teruggave €38.905. In totaal kregen 2400 huishoudens een deel van de afvalstoffenheffing retour. Van zowel de één- en meerpersoonshuishoudens kwam ongeveer 55% in aanmerking voor een teruggave.

Per éénpersoonshuishouden dat in aanmerking kwam, bedroeg de teruggave gemiddeld €11,63. Voor een meerpersoonshuishouden was dit €19,29.

Gemiddeld zette een éénpersoonshuishouden in 2021 de minicontainer bijna 12 keer aan de weg. Een gemiddeld meerpersoonshuishouden deed dat bijna 17 keer.

Conclusie resultaten

Ten opzichte van het ijkjaar 2018 is de hoeveelheid restafval per persoon, per jaar teruggebracht naar 152 kg. Dat is een daling van ruim 25%. Hieruit kan worden opgemaakt dat Oudewaternaren 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.

De wijzigingen wat betreft de inzamelmethodiek als gevolg van HNI bleven beperkt. Met uitzondering van een klein aantal adressen in de binnenstad van Oudewater, bleef de manier van verzamelen bij het overgrote deel van de bewoners onveranderd.

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

De hoogte van de teruggave staat met €40.630 in een gezonde financiële verhouding tot de €60.000 in vermeden verwerkingskosten. Er was geen onderscheid tussen het aandeel één- en meerpersoonshuishoudens dat geld terugkreeg. Dit duidt erop dat de teruggave staffel een evenredige kans op teruggave geeft.

Met de introductie van HNI zijn dus aansprekende milieuresultaten geboekt, zonder dat dit ten koste ging van de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. De doelstelling van 100 kg is echter niet gehaald, bijsturing is noodzakelijk.

Mogelijke beleidsinstrumenten

Hieronder worden de beschikbare beleidsinstrumenten toegelicht.

Afvalpreventie

In 1979 diende de Nederlandse Politicus Ad Lansing, in de tweede kamer, een motie in. Hij pleite voor een werkwijze waar prioriteit wordt gegeven aan de meest milieuvriendelijke verwerkingswijzen van afval.

Deze "afvalhiërarchie" heet in Nederland sindsdien de Ladder van Lansink. Hieronder is deze hiërarchie schematisch weergegeven.



Figuur 3: Ladder van Lansing

Preventie, ofwel voorkomen dat afval überhaupt ontstaat is het hoogste doel. Als iets dan toch wordt afgedankt moet worden gekeken of het voor hergebruik in aanmerking komt. Bij hergebruik wordt het product (of delen daarvan) opnieuw gebruikt zonder het daarbij in grondstoffen te scheiden. Als het product eenmaal is weggegooid, wordt het bij voorkeur gerecycled. De grondstoffen worden hierbij herwonnen en opnieuw ingezet voor het maken van nieuwe producten.

Het uiteindelijke restafval wordt indien mogelijk gebruikt als brandstof voor de opwekking van energie. Inmiddels is dit, met uitzondering van een aantal gevaarlijke afvalstoffen, het minimale toepassingsniveau in Nederland. Bij alle Nederlandse Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) vindt energierugwinning plaats.

Bij de stappen A en B van de ladder draait het voornamelijk om gedrag van bewoners en de mate waarin (bijvoorbeeld) de verpakkende industrie erin slaagt de hoeveelheid verpakkingsafval terug te dringen. Ook de kwaliteit van de producten en consumptiepatronen spelen een rol.

Specifiek voor textiel leven we bijvoorbeeld in een tijd van Fast Fashion. Deze term, die ook op andere productgroepen van toepassing is, verwijst naar een consumptiecultuur waarbij goedkope kleding wordt gekocht die slechts een korte tijd meegaat. De kwaliteit is bovendien vaak dermate slecht dat het na gebruik alleen nog maar voor laagwaardige recycling in aanmerking komt.

Gemeenten hebben maar zeer beperkte invloed op de hierboven beschreven consumptiecultuur. Wel kunnen ze bewoners door middel van communicatie wijzen op de beschikbare mogelijkheden wat betreft afvalpreventie en hergebruik. Dit is tijdens de communicatiecampagne rond de invoering van NHI ook gebeurd. Er was geregeld aandacht voor zaken als wasbare luiers en manieren waarop (verpakkings)afval kon worden voorkomen.

De ervaring leert dat ook beleid waarbij de hoogte van de afvalstoffenheffing afhangt van de hoeveelheid (rest)afval, een bijdrage levert aan afvalbewustzijn. Als gevolg van HNI is de totale hoeveelheid afval teruggebracht (zie *Ingezamelde grondstoffen*). In de regel geldt: hoe sterker de prikkel, hoe groter de preventieve werking.

Grondstoffenbeleid

Als het afval dan toch ontstaat, wordt in Nederland een aantal beleidsinstrumenten toegepast om afval zo goed mogelijk gescheiden in te zamelen en zo de hoeveelheid restafval terug te dringen. Deze instrumenten zijn grofweg te verdelen in serviceprikkel en financiële prikkel.

Bij de serviceprikkel wordt het aanbieden van gescheiden afval makkelijker en het aanbieden van restafval lastiger. Bij een financiële prikkel is het aanbieden van restafval duurder dan het aanbieden van gescheiden afval.

Als van bewoners wordt verwacht dat ze afval gescheiden aanbieden, dan moeten daarvoor de nodige faciliteiten aanwezig zijn. Hoe vaker wordt ingezameld, en hoe dichter bij huis dit gebeurt, hoe beter. Een goed serviceniveau voor grondstoffen is dan ook een vereiste.

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.

Service prikkel

Frequentieverlaging voor restafval

Een bekende serviceprikkel is 'Frequentieverlaging'. Bij frequentieverlaging voor restafval wordt het restafval minder vaak opgehaald. In veel gevallen niet meer iedere twee weken maar één keer per maand. Alles in de restafvalcontainer deponeren is geen optie meer. Zo wordt afvalscheiden aangemoedigd.

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 afvalscheiden wordt bemoedigd.

De keuze is namelijk: óf alles bij het restafval en iedere keer naar de restafvalcontainer lopen, óf afval scheiden en maar af en toe naar de container.

Financiële prikkel

Bij de financiële prikkel, beter bekend als Gedifferentieerd Tarief (Diftar), kan een onderscheid gemaakt worden tussen de teruggave variant en het standaard Diftar-model.

Diftar-standaard

Bij het standaard DIFTAR-model betalen bewoners een lage afvalstoffenheffing. Daarbovenop komt een bedrag voor iedere keer dat er restafval wordt aangeboden.

Van dit model is ook een hybride versie. Hierbij betalen bewoners aan het begin van het jaar een vast deel én een voorschot (vooruitbetaling) voor het variabele deel. Aan het einde van het jaar kan men een deel van dat voorschot terugkrijgen. Maar het kan ook zijn dat men moet bijbetalen.

De gemeente Emmen hanteert deze manier van heffen en de gemeente Zwolle was voornemens dit te doen. Beide gemeente lijken hiervan af te stappen. De bevoorschotting leidt tot bezwaar van bewoners. Met name bij de groep die al meerdere jaren heeft laten zien dat zij onder het vooruit te betalen bedrag blijven. Daarnaast is de administratieve last bij deze methodiek hoog. Om die redenen wordt de optie voor Oudewater voornemens niet overwogen.

Diftar-teruggave

Dit model is momenteel in de gemeente Oudewater in gebruik. De gemeente is één van de weinige Nederlandse gemeenten die deze Diftar-variant toepast.

Bij dit systeem betalen bewoners de afvalstoffenheffing die ze gewend zijn maar kunnen ze een deel terugkrijgen als ze minder vaak restafval aanbieden.

Overig

Nascheiding

Met de huidige stand van de techniek kan het PMD, na inzameling, ook machinaal uit het restafval worden gesorteerd. Deze techniek 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 en is dus geen beleidsinstrument waarmee het behalen van de landelijke doelstellingen mogelijk is. Het wordt in Nederland daarom als aanvullende maatregel gebruikt. Vooral in hoogstedelijke gemeenten waar de ruimte ontbreekt om de, voor bronscheiding benodigde, containers te plaatsen.

Voorselectie beleidsinstrumenten

Hieronder wordt een voorselectie gemaakt van de, voor de gemeente Oudewater, meest geschikte instrumenten. De gehanteerde criteria voor uitsluiting van verdere overweging zijn praktische bezwaren en/ of een gering milieurendement.

Per scenario wordt een indicatie gegeven van het effect op de service, het milieu en de afvalbeheerkosten. Bij het bepalen van het milieurendement wordt gebruik gemaakt van landelijke benchmarkgegevens. Hierbij wordt rekening gehouden met de lokale omstandigheden.

Bij de verwachte impact op de afvalbeheerkosten wordt, naast de inzamelkosten ook rekening gehouden met de verwerkingskosten en de afschrijvingen van eventuele investeringen.

Omgekeerd inzamelen

Omgekeerd inzamelen valt voor deze planperiode af. Het is, mede gelet op het grote buitengebied, voor de gemeente Oudewater momenteel niet gewenst om dit instrument in te zetten.

Om de loopafstanden acceptabel te houden zouden in het buitengebied relatief veel ondergrondse containers noodzakelijk zijn, dit leidt tot een drastische stijging van de inzamelkosten. In gemeenten waar dit systeem wordt toegepast blijft in buitengebieden de inzameling met minicontainers dan ook gehandhaafd. In veel gevallen wordt de inzamelrequentie dan wel gereduceerd (zie Frequentieverlaging voor restafval). Zo ontstaat een ongelijke situatie tussen bewoners van buitengebieden en kernen. Voor de eerste groep geldt omgekeerd inzamelen namelijk niet en voor de tweede groep wel.

Daarnaast is de hoeveelheid restafval momenteel nog hoog. Dat betekent dat een significant deel van de bewoners die grote hoeveelheid restafval naar de ondergrondse containers moet brengen. Dit zal als belastend worden ervaren en kan leiden tot grote weerstand en schaadt het draagvlak voor afvalscheiding.

Verwachte effecten Omgekeerd inzamelen:

Service	Sterke afname
Milieu	Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 30 – 50 kg

Kosten	Stijging van de afvalstoffenheffing: €10,- per huishouden
--------	-----------------------------------------------------------

Verhogen Teruggave

Ook het verhogen van de teruggave valt af. In dit scenario blijft het inzamelsysteem ongewijzigd maar wordt de teruggave verhoogd.

Zoals eerder beschreven, is de hoogte van de teruggave momenteel in verhouding tot de gerealiseerde besparing op verwerkingskosten van restafval. Een niet aangeboden minicontainer betekent een teruggave van ongeveer €2,-.

Bewoners betalen nooit meer dan de afvalstoffenheffing. Een te hoge 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.

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.

Ter illustratie. In de gemeente Woerden is de teruggave ongeveer €3,- per niet aangeboden minicontainer. Daar is de hoogte van de teruggave hoger dan de gerealiseerde besparing. Dit resulteert echter niet in noemenswaardig betere milieuresultaten dan in de gemeente Oudewater.

Wellicht dat ook de aard van de prikkel hierbij een rol speelt. Bij het teruggavesysteem is het bedrag reeds betaald. Er ligt mogelijk weliswaar een teruggave in het verschiet maar het 'kost' nu niets extra's om de container aan de weg te zetten.

Om echt een impact te hebben, is een sterkere prikkel noodzakelijk en dan ligt de keuze voor Diftar meer voor de hand (zie hieronder).

Verwachte effecten Verhogen teruggave:

Service	Gelijkblijvend
Milieu	Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 0 – 10 kg
Kosten	Gelijkblijvende afvalstoffenheffing

Nascheiding

In het Grondstoffenbeleidsplan 2019 – 2022 is de keuze gemaakt om huis aan huis inzameling van PMD voort te zetten en daarmee te kiezen voor bronscheiding van deze grondstofstroom.

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 de gemeente Oudewater van deze optie gebruik kan maken.

Uit een analyse van het PMD die in 2020 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.

Het rendement van de Nederlandse nascheidingsinstallaties is onduidelijk. Het is echter de vraag of bovenstaande resultaten ook met nascheiding te realiseren zijn. Voor de gemeente Oudewater resulteert een eventuele keuze voor nascheiding dus niet in een verbetering in milieurendement, misschien zelfs wel in een verslechtering.

Wanneer PMD niet gescheiden wordt ingezameld, bestaat, gelet op het volume, ruim 40% van het restafval uit PMD. Bij nascheiding wordt dit noodgedwongen samen met het restafval aangeboden. Daarmee zal ook het aantal aanbiedingen hoger zijn. De financiële prikkel per aanbidding kan daarmee niet zo hoog zijn als wanneer het PMD wel gescheiden wordt ingezameld. Deze is dan vergelijkbaar met de huidige hoogte van de teruggave. Het valt dus sterk te betwijfelen of een dergelijke prikkel voldoende is om de hoeveelheid restafval verder te doen dalen.

Een theoretische oplossing is een systeem waarbij de financiële prikkel afhankelijk is van het aangeboden gewicht. Het gewichtsaandeel van het lichte PMD bij het restafval is gering. Zo is een sterkere financiële prikkel mogelijk dan wanneer het aantal aanbiedingen als uitgangspunt wordt genomen. De benodigde

weegsystemen zijn echter kostbaar en bovendien storingsgevoelig waardoor een betrouwbare registratie niet is te garanderen.

Nog een belangrijke reden om niet te kiezen voor nascheiding is het afvalbewustzijn. Wanneer het scheiden van afval aan sorteerinstallaties wordt overgelaten, neemt de noodzaak voor bewoners om te letten op het afval dat in huis wordt gehaald af. Uiteindelijk kan dat ertoe leiden dat de totale afvalberg stijgt terwijl in de afgelopen jaren juist een daling zichtbaar was.

Tot slot wordt met nascheiden een weg ingeslagen waarvan terugkeren erg lastig is. Als, zoals de verwachting is, met nascheiding uiteindelijk niet de gewenste milieuresultaten worden geboekt is het erg moeilijk (zo niet onmogelijk) om weer terug te keren naar bronscheiding. De dan inmiddels ingesleten gedragspatronen van bewoners zullen moeilijk om te buigen zijn. Zo komen op lange termijn ambitieuze afvalscheidingsdoelstellingen in gevaar.

Verwachte effecten Nascheiding:

Service	Sterke verbetering
Milieu	Geen verwacht effect op de hoeveelheid restafval. Afhankelijk van het rendement van de nascheidingsinstallaties wellicht zelfs een verslechtering
Kosten	Gelijkblijvende afvalstoffenheffing

Afweging beleidsinstrumenten

Na de voorselectie blijven een aantal beleidsinstrumenten over. Deze zijn hieronder nader uitgewerkt.

Net als hierboven, wordt per scenario een indicatie gegeven van het effect op de service, het milieu en de afvalbeheerkosten. Ook hier geldt dat bij de verwachte impact op de afvalbeheerkosten, naast de inzamelkosten ook rekening wordt gehouden met de verwerkingskosten en de afschrijvingen van eventuele investeringen.

Optie 1: Handhaven Status Quo i.c.m. communicatie

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. Door deze belasting op het verbranden van afval wordt het verwerken van restafval duurder. Bij een gelijkblijvende hoeveelheid restafval leidt dit tot hogere kosten.

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

Ook de Rijksoverheid onderkent dit. Bij de herijking van het VANG-HHA programma ligt de nadruk voor de komende planperiode veel meer op de kwaliteit en dus herbruikbaarheid van de ingezamelde grondstoffen.

De dienstverlening in de gemeente is zodanig dat bewoners grondstoffen gemakkelijk gescheiden kunnen aanbieden. Bij gemeenten met een vergelijkbaar serviceniveau bleek het halen van de doelstelling van 100 kg restafval, per inwoner per jaar mogelijk.

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 maatregelen.

Verwachte effecten Optie 1:

Service	Gelijkblijvend
Milieu	<p><i>Kwantiteit:</i> Op basis van landelijke ervaringen, resulteert het handhaven van de Status Quo in combinatie met intensievere communicatie tot een daling van de hoeveelheid restafval per inwoner, per jaar van ongeveer 5 – 10 kg</p> <p><i>Kwaliteit:</i> de inzamelmethodiek blijft ongewijzigd en ook is er geen verandering voorzien in de (financiële) prikkel. De kwaliteit zal daarom naar verwachting hoog blijven.</p>

Kosten	<i>Afvalstoffenheffing:</i> stijging van €6,- per huishouden <i>Eenmalige uitgaven:</i> geen
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

Optie 2: Frequentiereductie

In dit scenario wordt restafval niet 1x per 2 weken ingezameld maar 1x per 4 weken. In het vorige grondstoffenbeleidsplan werd dit scenario al genoemd als maatregel om de laatste impuls te geven wanneer de resultaten achterblijven. De intentie was om hiermee de laatste inwoners over de schreef te trekken.

Gemiddeld zette een éénpersoonshuishouden in 2021 de minicontainer bijna 12 keer aan de weg. Een gemiddeld meerpersoonshuishouden deed dat bijna 17 keer. Omdat de geprognostiseerde hoeveelheid restafval in 2022 vergelijkbaar is met die in 2020, zal ook het aantal aanbiedingen dit jaar vergelijkbaar zijn. Toen boden één- en meerpersoonshuishouden de minicontainer gemiddeld respectievelijk 11 en 16 keer aan.

Frequentiereductie betekent dat er maximaal 13 keer per jaar restafval wordt ingezameld. Dit is voor een gemiddeld éénpersoonshuishouden voldoende. Maar voor de ongeveer 3000 meerpersoonshuishoudens in de gemeente zal het aantal aanbiedingen met gemiddeld 3 moet worden teruggebracht.

Verwachte effecten Optie 2:

Service	Er wordt niet langer 1x per 2 weken maar 1x per 4 weken ingezameld. Het serviceniveau neemt af, iets wat met name grotere gezinnen of huishoudens die om medische redenen meer afval hebben treft. Voor bewoners die noodgedwongen meer afval hebben, zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Hierbij moet worden gedacht aan de introductie van gescheiden inzameling van luierafval en/ of de mogelijkheid tot het aanvragen van een extra restafvalcontainer.
Milieu	<i>Kwantiteit:</i> Het verwachte milieueffect van frequentiereductie is een daling van de hoeveelheid restafval per inwoner, per jaar van ongeveer 10 – 20 kg. <i>Kwaliteit:</i> De prikkel om afval te scheiden neemt toe. Daarmee neemt ook de kans op 'ontwijkgedrag toe'. Exacte data hierover zijn niet bekend maar dit kan leiden tot sterkere vervuiling van de grondstoffen en dus tot afkeur.
Kosten	<i>Afvalstoffenheffing:</i> Daling van de: €3,- per huishouden <i>Eenmalige uitgaven:</i> €50.200 (projectkosten, communicatie etc.)

Optie 3. DIFTAR-standaard

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 het teruggave-systeem. Waar men, bij een teruggavesysteem, nooit meer betaalt dan het tarief dat in het begin van het jaar in rekening is gebracht, kan bij Diftar-standaard de heffing oplopen, al naar gelang het aantal aanbiedingen. Een tarief per lediging (van een minicontainer) van €8,- is hierbij niet ongebruikelijk. Een ander belangrijk verschil is de urgentie van de prikkel. Bij het teruggavesysteem ligt er een mogelijke beloning in het verschiet. Bij Diftar-standaard brengt iedere aangeboden container extra kosten met zich mee.

Een dergelijke prikkel werkt zo blijkt uit landelijke gegevens. Van de gemeenten die in 2019 al de VANG-doelstelling van 75% afvalscheiding in 2020 hebben behaald is ruim 90% een Diftar gemeente¹.

Verwachte effecten Optie 3:

Service	In principe blijft het serviceniveau bij Diftar gehandhaafd. Echter, over het algemeen wordt Diftar door bewoners als service-verslechtering ervaren. Men ervaart het als straffend terwijl de nadruk, bij het huidige teruggavesysteem, op belonen ligt. Bij beide systemen blijft echter dat het goed scheiden van afval een lagere afvalstoffenheffing tot gevolg heeft. Goede communicatie is nodig om dit onder de aandacht te brengen.
---------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

Milieu	<p><i>Kwantiteit:</i> Het verwachte milieueffect van Diftar-standaard is een daling van de hoeveelheid restafval per inwoner, per jaar van ongeveer 50 – 70 kg.</p> <p>Uit landelijke ervaringen blijkt dat naast een reductie in restafval ook een afname van de totale afvalhoeveelheid wordt gerealiseerd. De reductie van het restafval komt dus niet geheel als gescheiden afval terug in het systeem.</p> <p>Dit beeld wordt bevestigd door landelijke cijfers van het CBS. Niet-Diftar gemeenten zamen in 2019 gemiddeld circa 561 kg huishoudelijk afval per inwoner in. Bij Diftar gemeenten was dat 494 kg.</p> <p><i>Kwaliteit:</i> Met een sterkere financiële prikkel, neemt het risico op vervuiling van grondstoffen toe. Bij dit 'ontwijkgedrag' wordt het restafval bij, bijvoorbeeld, het GFT gemengd. Deze grondstoffen zijn dan niet meer herbruikbaar.</p>
Kosten	<p><i>Afvalstoffenheffing:</i> daling van €9,- per huishouden</p> <p><i>Eenmalige uitgaven:</i> €65.200 (projectkosten, communicatie etc.)</p>

Afvaldumping: Bij de introductie van Diftar wordt vaak gevreesd voor een toename van het aantal bijplaatsingen (afval dat naast de container wordt geplaatst). Exacte landelijke cijfers zijn hierover niet bekend. De ervaring leert dat het in de praktijk gelukkig erg meevalt.

In gevallen waar het aantal bijplaatsingen wel is toegenomen, betreft het vooral gemeenten in de hogere stedelijkheidsklassen. Daarbij concentreert het overgrote deel van de bijplaatsingen zich op een bepaald aantal locaties (hotspots). Door extra inzet op communicatie en handhaving bij deze hotspots blijft de situatie beheersbaar.

Ook toename van afvaldumping (in de natuur) wordt wel eens toegeschreven aan Diftar. Ook hierover zijn geen harde cijfers bekend. In een verkennend onderzoek van Alterra (Alterra 2007) komt naar voren dat de meeste dumpingen in Nederland (naar schatting) grof afval betreft, waarvoor op de milieustraat geen betaaltarief geldt. Fijn restafval, waarvoor bij Diftar betaald moet worden, speelt hier nauwelijks een rol.

Belangrijk is dat afvaldumping wordt gemonitord en dat er feitelijke informatie beschikbaar is waarmee eventuele beeldvorming kan worden weerlegd.

Afweging

In onderstaand overzicht worden de verschillende scenario's tegen elkaar afgewogen. De genoemde kosten zijn uitgedrukt in kosten per huishouden zodat duidelijk is welke impact het scenario voor de bewoners heeft.

	1. Status Quo i.c.m. communicatie	2. Frequentiereductie	3. Diftarstandaard
Service	=	-	=
Milieu (Restafval/ inwoner)	Daling: 5-10 kg	Daling: 10-20 kg	Daling: 50-70 kg
Kosten (Afvalstoffenheffing)	+€6	1. -€3	1. -€9
<i>Eenmalige uitgaven</i>	€0	€50.200	€ 65.200

Conclusie afweging beleidsinstrumenten

De ambitie van de gemeente Oudewater is om in de planperiode van dit Grondstoffenbeleidsplan in ieder geval de 100 kg per inwoner per jaar te realiseren.

Uit bovenstaande afweging, de ervaringen van de afgelopen jaren in onze gemeente en de ervaringen bij andere gemeenten, blijkt dat deze doelstelling met de beperkte financiële prikkel van een teruggave-systeem alleen niet wordt bereikt. Hiervoor zijn verdere maatregelen zoals Diftar noodzakelijk.

De gemeente Oudewater kiest dan ook voor een systeem met een lager vast tarief, aangevuld met een tarief per lediging. In lijn met de positieve insteek van het teruggave-systeem zet de gemeente in op

aansprekende communicatie waarbij bewoners wordt uitgelegd dat goed afvalscheiden (nog steeds) loont en resulteert in een lagere afvalstoffenheffing.

Maatregelen

In de basis zijn er geen grote wijzigingen nodig voor de introductie van Diftar. Het noodzakelijke registratiesysteem, veruit het meest ingrijpende onderdeel, is ten behoeve van HNI al geïmplementeerd.

Hieronder worden de voor de implementatie van Diftar nog wel noodzakelijke maatregelen besproken.

Aanpassing tarieven

Momenteel zijn in de *Verordening Afvalstoffenheffing* tarieven opgenomen met het teruggavemodel als uitgangspunt. Met de keuze voor DIFTAR-standaard worden deze tarieven aangepast.

De afvalstoffenheffing zal in het vervolg bestaan uit een basistarief, aangevuld met een tarief per lediging. Het basistarief wordt in het begin van het jaar geïnd. De naheffing volgt bij de belastingaanslag van het jaar erop.

Het vaststellen van de afvalstoffenheffing gebeurt aan het eind van het jaar door de gemeenteraad.

Het basistarief is doorgaans voor ieder type huishouden gelijk. Er is, wat dat betreft, dus geen onderscheid tussen een-, twee- of meerpersoonshuishoudens. Meerpersoonshuishoudens hebben vaak meer afval en dus valt het variabele deel voor deze huishoudens doorgaans hoger uit. Ter indicatie, bij Diftar wordt, per lediging, doorgaans een tarief van tussen de €5,- en €8,- gerekend.

Uitgangspunt blijft dat afvalscheiden loont en dat een huishouden dat bovengemiddeld afval scheidt goedkoper uit is. Dit kan door het vaste- en variabele tarief goed op elkaar af te stemmen. Hieronder wordt dit, aan de hand van een rekenvoorbeeld, nader toegelicht.

Het gemiddeld aantal aanbiedingen in 2021 voor een meerpersoonshuishouden was bijvoorbeeld 17 keer. Een dergelijke huishouden betaalde dat jaar een vaste afvalstoffenheffing van €292 (inclusief €5 teruggave, zie appendix 1). Uitgaande van Diftar met een tarief van €5 per lediging zouden de variabele kosten voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden in 2021, €85 hebben bedragen. Het vaste tarief kan dan op €207 worden gesteld zodat de vaste- en variabele kosten samen op €292 uitkomen. Biedt een huishouden minder dan 17 keer aan, dan valt de afvalstoffenheffing lager uit. Wie vaker aanbiedt, betaalt meer.

De afvalstoffenheffing is een bestemmingsbelasting. Dat betekent dat de inkomsten ervan uitsluitend mogen worden gebruikt ter bestrijding van de afvalbeheerkosten. Ieder jaar wordt aan de hand van de actuele financiële situatie de hoogte van de afvalstoffenheffing bepaald.

Communicatie

Zonder de Oudewateraren kan de gemeente de ambities uit dit Grondstoffenbeleidsplan niet waarmaken. Goede communicatie is daarom essentieel.

In de aanloop naar de introductie van Diftar zal uitgebreid worden gecommuniceerd. De communicatie is tweeledig. In de eerste plaats wordt aandacht besteed aan het informeren. De transitie van teruggave naar een laag basistarief en betaling per aanbieding vraagt hierbij de nodige aandacht. De positieve insteek van belonen blijft overeind. Goed afvalscheiden loont, hoe minder restafval wordt aangeboden, hoe lager de afvalstoffenheffing.

Daarnaast is de communicatie gericht op motiveren. Hierbij is aandacht voor nut en noodzaak van afvalscheiden. Tot slot wordt ook aandacht besteed aan afvalpreventie. Bewoners worden bijvoorbeeld bekend gemaakt met afval-besparende producten zoals wasbare luiers (zie Afvalpreventie).

De voorziene campagne is vergelijkbaar met die van HNI. Die leidde, nog vóór de introductie van het teruggave-systeem, tot een daling van ruim 25 kg per inwoner per jaar. Ruim 10% minder dan het jaar ervoor.

Middelen die worden ingezet zijn onder andere de lokale- en Social Media en een periodieke nieuwsbrief.

Reductieregeling medisch afval

Bij het teruggave-systeem was de afvalstoffenheffing nooit hoger dan het bedrag dat aan het begin van het jaar is betaald. Er was daarom geen noodzaak tot compensatie van bewoners die, bijvoorbeeld om medische redenen, noodgedwongen meer restafval hebben.

Met de keuze voor Diftar wordt dit wél noodzakelijk want wanneer de container iedere inzamelronde moet worden aangeboden, kunnen de kosten behoorlijk oplopen. Bij de vaststelling van de nieuwe afvalstoffenheffing zal daarom een reductieregeling voor medisch afval worden opgenomen. Daarbij wordt, bij mensen met een medische indicatie, een aantal ledigingen kwijtgescholden.

Luiers en incontinentiemateriaal

Het restafval in Nederland bestaat voor 5 – 8% uit luiers en incontinentiemateriaal². Luierafval is daarmee één van de grootste afvalstromen die nog niet gerecycled kan worden. Met name voor jonge gezinnen met kinderen 'in de luiers' bestaat het restafval nog voor een groot deel uit luierafval.

Recent is de eerste luierrecyclinginstallatie geopend. Hier wordt luierafval (inclusief incontinentiemateriaal) verwerkt. Bij de verwerking wordt het plastic uit de luiers herwonnen. Wat overblijft is een organische slurry.

Bij de opschaling van de installatie doet zich echter een aantal problemen voor. De organische slurry blijkt ongeschikt voor verwerking in een vergistingsinstallatie. Daarmee valt een belangrijk afzetkanaal weg. Totdat hiervoor een alternatief is bedacht, worden er geen nieuwe contracten meer aangegaan.

Hoewel recycling op dit moment dus nog niet mogelijk is, wil de gemeente haar bewoners toch de gelegenheid bieden om luierafval gescheiden aan te bieden. Hiervoor zullen in de gemeente verzamelcontainers worden geplaatst. Zo worden enerzijds de financiële gevolgen van het extra afval beperkt en anderzijds wordt op die manier het inzamelsysteem voorbereid op de toekomstige recycling van luierafval.

Textiel

Momenteel kunnen bewoners met hun textiel terecht bij de verzamelcontainers bij de supermarkten in de gemeente. De afgelopen periode was de vraag naar gebruikt textiel laag en viel de opbrengst tegen. Veel van de gemeentelijke textielcontainers zijn in deze periode door de inzamelaar afgevoerd.

Dit is terug te zien in de toename van het aandeel textiel in het restafval (zie: Samenstelling restafval). Maatregelen zijn noodzakelijk om het gescheiden aanbieden van textiel makkelijker te maken.

De gemeente Oudewater heeft hiertoe meegedaan aan de aanbesteding van de inzameling en verwerking van textiel in AVU-verband. Het was vaak onduidelijk hoe het ingezamelde textiel werd hergebruikt. Door de inkoopkracht van de AVU-gemeenten te bundelen wilden de deelnemers naast gunstige voorwaarden vooral transparantie in de keten afdwingen.

Na afronding van de aanbesteding zal het aantal verzamelcontainers voor textiel in de gemeente worden uitgebreid.

Toezichthouder Openbare Ruimte

De aanpak van afvaldumping en bijplaatsingen heeft hoge prioriteit in de gemeente Oudewater. Hiervoor zet de gemeente in op een combinatie van communicatie, motiveren, faciliteren van het juist aanbieden van afval (door het bieden van goede inzamelmiddelen), toezicht en handhaving.

Het onderdeel toezicht en handhaving was, tot voor kort, belegd bij verschillende medewerkers van het Team Afval & Reiniging. Zij voerden deze taak uit naast de reguliere werkzaamheden. Om een meer gerichte en gecentraliseerde aanpak mogelijk te maken is in 2021, bij wijze van proef, een Toezichthouder Openbare Ruimte aangenomen.

De toezichthouder is hét aanspreekpunt bij afvaldumping en het verkeerd aanbieden van afval. Dit varieert van te vroeg opgehangen PMD-zakken tot afval dat in de buitenruimte is gedumpt. De toezichthouder gaat langs op locatie, is zichtbaar, spreekt met omwonenden en doorzoekt gedumpt afval om adresgegevens te achterhalen.

Omdat kennis is gebundeld, ontstaat een goed beeld van de verschillende probleemgebieden ('hotspots') in de gemeente. Daarmee wordt een gebiedsgerichte, persoonlijke aanpak mogelijk waarbij ook oog is voor de eventuele onderliggende sociale problematiek.

2) Bron: Ketenproject luiers - Ketenganalyse en inventarisatie van kansen en belemmeringen (30 juli 2015)

Na een succesvolle proefperiode is ervoor gekozen de functie van toezichthouder in te bedden in de organisatie. De toezichthouder kan een belangrijke bijdrage leveren aan de eventuele toename van bijplaatsingen als gevolg van de introductie van Diftar.

Aanvullende maatregelen

Naast bovengenoemde maatregelen, die direct verband houden met de introductie van Diftar, zet de gemeente ook in op andere initiatieven die bijdragen aan de reductie van de hoeveelheid (rest)afval en het vergroten van het afvalbewustzijn.

Circulair Ambachtscentrum

Het circulaire ambachtscentrum (CA) is opgenomen als icoonproject in het uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019 – 2023 van de Rijksoverheid.

Een circulair ambachtscentrum is een netwerk van organisaties dat tot doel heeft de hoeveelheid afval terug te dringen. Onnodig weggooien van grondstoffen en materialen wordt voorkomen door bijvoorbeeld een kringloopwinkel, een reparatiewerkplaats, de milieustraat en een onderwijsinstelling met elkaar te verbinden.

Op de milieustraat van Oudewater is de eerste aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een CA. Er is een innamepunt ingericht voor de inname van kringloopgoederen. Het innamepunt wordt beheerd door verschillende kringlooporganisaties in de gemeente.

In de komende periode wil de gemeente hierop voortbouwen en lokale ondernemers uitdagen om aan de slag te gaan met de op de milieustraat gebrachte grondstoffen.

Circulaire Initiatieven AVU

Al sinds de gezamenlijke aanbesteding van de sortering en de vermarkting van het PMD in 2014 werken de AVU, Circulus-Berkel en ROVA nauw samen op diverse afvaldossiers. Circulus-Berkel en ROVA zijn samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten. Zij verzorgen voor de bij hen aangesloten gemeenten onder andere de afvalinzameling en -verwerking.

De gemeenschappelijke doelen en de 'klik' tussen de organisaties waren aanleiding om deze samenwerking verder vorm te geven. Begin 2019 zijn de AVU, Circulus-Berkel en ROVA daartoe de strategische alliantie CirkelWaarde gestart. De alliantie bestaat uit een Expertisecentrum en een Handelshuis.

Het Handelshuis richt zich op het gezamenlijk voorbereiden en uitvoeren van aanbestedingen en het (pro)actief beheren van contracten. In het Expertisecentrum wordt kennis ontwikkeld, worden nieuwe inzichten vergaard en wordt relevante wet- en regelgeving vertaald naar praktisch bruikbare informatie. Deze kennis en informatie wordt vervolgens gebundeld en gedeeld. Gezamenlijk met het Handelshuis worden kansen voor duurzame(re) verwerking gesignaleerd.

Een aansprekend voorbeeld van deze wisselwerking is de recente aanbesteding voor de inzameling en verwerking van textiel. De verwerkingsmarkt voor textiel is weinig transparant. Zo is niet altijd duidelijk hoe het ingezamelde textiel wordt verwerkt en welk deel voor hoogwaardige recycling in aanmerking komt.

Door gedegen marktkennis en door de krachten te bundelen, konden aan de potentiële verwerkers strenge eisen worden gesteld wat betreft rapportage en monitoring. Iets wat de hoogwaardige inzet van het ingezamelde textiel ten goede komt.

Ook in de toekomst zullen, door de krachten te bundelen met andere gemeenten, grondstofketens verder worden verduurzaamd. Samen kan bovendien invloed worden uitgeoefend op gemeente-overschrijdende dossiers. Bijvoorbeeld door de verpakkende industrie uit te dagen de hoeveelheid verpakking terug te dringen.

Planning

In 2023 worden de, voor de introductie van Diftar noodzakelijke, maatregelen ten uitvoer gebracht. In dat jaar wordt uitgebreid gecommuniceerd om bewoners de informeren en te enthousiasmeren over de op handen zijnde wijzigingen.

De aanpassingen aan de Verordening Afvalstoffenheffing zullen eind 2023 aan de raad worden voorgelegd. Per 1 januari 2024 wordt gestart met Diftar.

Financiën

Uitgaven

In onderstaande tabel worden de benodigde eenmalige uitgaven weergegeven.

Omschrijving	Uitgave
Projectkosten	€10.000
Communicatie	€30.000
Luierinzameling	€15.200
Onvoorzien	€10.000
Totaal uitgaven	€65.200

Tabel 5: Benodigde uitgaven

Het betreft voornamelijk uitgaven voor communicatie en projectmanagement. Ook zijn investeringen ten behoeve van de gescheiden inzameling van luierafval voorzien.

Afvalbeheerkosten

Gelet op bovenstaande uitgaven is hieronder een inschatting gemaakt van de impact van de beleidskeuze op de afvalbeheerkosten. Bij de besparing op de verwerkingskosten is ervan uitgegaan dat de milieudoelstellingen worden gehaald. Met andere woorden, dat de hoeveelheid restafval conform verwachting wordt teruggebracht.

Omschrijving	Effect
Inzamelkosten	-
Luierinzameling	€15.200
Verwerkingskosten	€-64.900
Afschrijvingen & rente	€7.100
Toezicht & preventie	€5.000
Afvalbeheerkosten	-€37.600

De besparing moet worden gelezen als de verwachte impact van de beleidskeuze ten opzichte van het handhaven van de status quo. Kostenstijgingen beïnvloeden de werkelijke resultaten. Zo kan het zijn dat, ondanks de daling van de hoeveelheid restafval, de afvalstoffenheffing toch stijgt. Echter niet zo veel als wanneer de status quo gehandhaafd was.

Voorziening

Het streven is om een voorziening te handhaven van circa 10% van de begroting (ofwel ongeveer €150.000) om tegenvallers op te vangen.

Door geopolitieke en economische ontwikkelingen zal het jaar 2022 de boeken ingaan als het jaar van de exorbitant stijgende energieprijzen. De dure energie werkt door in alle productieprocessen en producten. Daarbij komt ook nog de krapte op de arbeidsmarkt, waardoor lonen stijgen, als er al personeel te vinden is.

Ter illustratie, de papieropbrengst is sinds augustus 2022 fors aan het dalen. Veel papierfabrieken leggen als gevolg van de hoge energiekosten de recycling processen stil of schalen deze af. Bovendien loopt de vraag naar verpakkingsmateriaal terug. Er worden minder artikelen besteld. Consumenten houdende hand op de knip.

Vanuit diverse transporteurs en relaties komen de berichten door dat een verhoging van transportkosten bovenop de reguliere kosten is te verwachten. Ook zijn door de gestegen grondstofprijzen (bijvoorbeeld) nieuwe containers sterk in prijs gestegen.

Bovendien zijn de minicontainers voor oud papier en een aantal ondergrondse glascontainers in de planperiode van dit GBP aan vervanging toe.

Bovenstaande onzekerheden en de verwachte vervangingsinvesteringen vragen om een adequate voorziening. Zo wordt voorkomen dat tegenvallers en toegenomen kapitaallasten direct leiden tot een aanpassing van de tarieven van de afvalstoffenheffing.

Appendix 1: Huidige teruggave staffel

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

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

Aldus besloten door de raad van de gemeente Oudewater in zijn openbare vergadering, gehouden op 9 februari 2023,

*de griffier,
mr. M.W. Bosma*

*de voorzitter,
drs. D.C. de Vries*