

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

10 januari 2023

Kenmerk

Z/22/054178 / D/22/083434

Portefeuillehouder

Jelmer Vierstra

Portefeuille

Afval en Reiniging

Opsteller

Leeuwen, Jacob van

Onderwerp

Scenarioanalyse herziening grondstoffenbeleidsplan

Kennisnemen van

Bijgaande scenarioanalyse ten behoeve van de herziening van het grondstoffenbeleidsplan.

Inleiding

Begin 2023 is een herziening van het Grondstoffenbeleidsplan (GBP) voorzien. In het GBP wordt beschreven hoe de gemeente Woerden omgaat met de inzameling van huishoudelijk afval. In dit beleidsplan maakt de raad een systeemkeuze (bijvoorbeeld omgekeerd inzamelen, DIFTAR, nascheiding etc.), maar ook wordt gekeken naar verbeteringen per afvalstroom, al dan niet op wijkniveau.

Kernboodschap

Bijgaande scenarioanalyse is nadrukkelijk geen beleidsvoorstel, maar een kennisdocument, ten behoeve van de oordeelsvorming. Hierin is een aantal scenario's uitgewerkt. Daarbij wordt een indicatie gegeven van de verwachte impact voor wat betreft de service, het milieu en de kosten. Dit stuk bouwt voort op de eind 2021 aan de raad gestuurde Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020 en dient als onderlegger voor de thema-avond van 2 februari 2023 over het GBP.

Tijdens de thema-avond wordt de scenarioanalyse aan de hand van een presentatie nader toegelicht. Daarna kunnen de mogelijke beleidsinstrumenten worden bediscussieerd. Daarbij kunnen voorlopige keuzes worden gemaakt wat betreft de doelstellingen, het inzamelsysteem en het flankerende beleid. Het resultaat van deze discussie is richtinggevend voor de verdere beleidsvorming door het college. Een en ander moet resulteren in een raadsvoorstel later dit voorjaar.

Hieronder is de bijlage kort samengevat

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). Met de introductie van HNI zijn aansprekende milieu-resultaten geboekt, zonder dat dit ten koste ging van de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. De doelstelling van 100 kg restafval per inwoner per jaar is echter niet gehaald. Hiervoor is bijsturing noodzakelijk.

In Nederland wordt een aantal beleidsinstrumenten toegepast om afval zo goed mogelijk gescheiden in te zamelen en zo

de hoeveelheid restafval terug te dringen. In onderstaande tabel is een korte samenvatting gegeven van de, in bijgaande analyse, beschreven scenario's.

Scenario	Omschrijving
Status quo & communicatie	• Inzamelsysteem blijft ongewijzigd. • Meer inzet communicatie.
Verhogen teruggave	• Inzamelsysteem blijft ongewijzigd. • De teruggave wordt verhoogd.
Frequentieverlaging	• Restafval wordt niet meer 1x per 2 weken maar 1x per 4 weken ingezameld.
Omgekeerd inzamelen	• Huis aan huis inzameling van GFT, PMD en Oud Papier. • Restafval kan naar (nog te plaatsen) verzamelcontainers worden gebracht.
Diftar-standaard	• Laag vast tarief (begin van het jaar) aangevuld met variabel tarief (na afloop van het jaar).
Nascheiding	• PMD wordt samen met het restafval ingezameld en naderhand machinaal gescheiden

Hieronder is een samenvattende inschatting gegeven van de effecten van de verschillende scenario's.

Scenario	Kosten	Milieu	Service
Status quo i.c.m. communicatie	↑ € 3	↓ 5 – 10 kg	=
Verhogen teruggave	↑ € 4	↓ 0 – 10 kg	=
Frequentieverlaging	↓ € 7	↓ 10 – 20 kg	-
Omgekeerd inzamelen	↑ € 9	↓ 30 – 50 kg	--
Diftar-standaard	↓ € 14	↓ 50 – 70 kg	=
Nascheiding	↑ € 10	↑ 0 - 5 kg	+

Naast de primaire beleidskeuze, zijn er een aantal specifieke grondstofstromen die in bijgaande scenario-analyse bijzondere aandacht krijgen zoals GFT, PMD en de inzameling van luieraafval en incontinentiemateriaal. Ook komt een aantal flankerende maatregelen aan de orde zoals een reductieregeling voor medisch afval en het Circulair Ambachtscentrum.

Financiën

-

Vervolg

Aan de hand van de uitkomsten van de thema-avond wordt het beleid verder uitgewerkt. Het uiteindelijke grondstoffenbeleidsplan wordt in het voorjaar van 2023 aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd.

Bijlagen

Overig stuk intern - D/22/084770 - Scenarioanalyse herziening grondstoffenbeleidsplan

Scenarioanalyse

Grondstoffenbeleidsplan 2023 - 2026

Gemeente Woerden

Inhoud

Aanleiding	3
Leeswijzer.....	3
Huidig beleid	4
Landelijke kaders	4
Ambitie en uitgangspunten	5
Huidig inzamelsysteem	5
Milieustraat en grofvuil.....	6
Resultaten afgelopen planperiode.....	7
Milieu	7
Kwaliteit	7
Kwantiteit.....	8
Service.....	10
Afvalinzameling	10
Beleving.....	11
Kosten	11
Afvalbeheerkosten	11
Teruggave.....	12
Conclusie resultaten	12
Suggesties voor verbetering	13
Afvalpreventie.....	13
Primaire beleidskeuzes	14
Service prikkel	14
Financiële prikkel	16
Verhogen Teruggave.....	17
Diftar-standaard.....	18
Nascheiding.....	20
Samenvatting primaire beleidsopties	21
Aandachtspunten specifieke grondstofstromen	22
Groente- Fruit- en Tuinafval	22
Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons.....	22
Luiers en incontinentiemateriaal	23
Flankerend beleid	24
Compensatieregeling medisch afval.....	24
Toezichthouder Openbare Ruimte	24
Samenwerking maatschappelijke organisaties.....	24
Circulair Ambachtscentrum	25
Keteninnovatie AVU	25
Appendix 1: Huidige teruggave staffel.....	26

Aanleiding

Begin 2023 is een herziening van het Grondstoffenbeleidsplan (GBP) voorzien. In het GBP wordt beschreven hoe de gemeente Woerden omgaat met de inzameling van huishoudelijk afval.

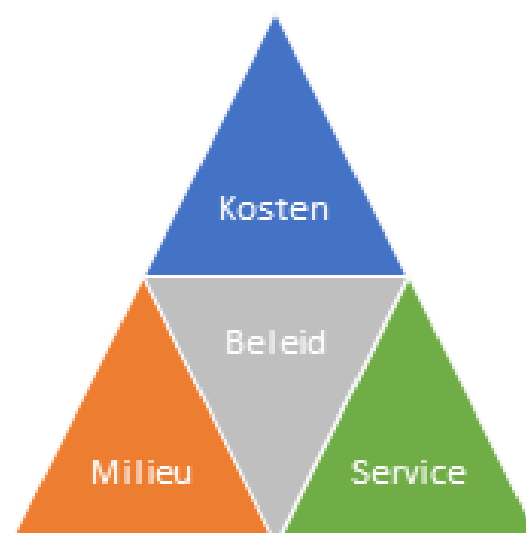
In onderhavige scenarioanalyse is een aantal scenario's uitgewerkt. Daarbij wordt een indicatie gegeven van de verwachte impact voor wat betreft de service, het milieu en de kosten. Dit stuk bouwt voort op de eind 2021 aan de raad gestuurde Evaluatie Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020 en dient als onderlegger voor de thema-avond van 2 februari 2023 over het GBP. Tijdens de thema-avond kunnen de mogelijke beleidsinstrumenten worden bediscussieerd. Daarbij kunnen voorlopige keuzes worden gemaakt wat betreft de doelstellingen, het inzamelsysteem en het flankerende beleid. Het resultaat van deze discussie is richtinggevend voor de verdere beleidsvorming.

Leeswijzer

Hieronder wordt in hoofdstuk 1 allereerst het huidige beleid beschreven.

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van dit beleid geëvalueerd. 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.

In hoofdstuk 3 wordt een aantal mogelijke vervolg scenario's geschetst. Daarbij is ook aandacht voor specifieke afvalstromen en flankerende beleid.



*Figuur 1:
Afvaldriehoek*

Huidig beleid

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 Appendix 1: Huidige teruggave staffel Appendix 1). Alleen het aantal restafval-aanbiedingen wordt geregistreerd de overige afval-/ grondstofstromen niet.

De keuze voor HNI 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 stemmen ging naar optie B. De gemeenteraad besloot eind 2016 formeel tot de introductie van HNI.

Landelijke kaders

De rijksoverheid gelooft dat de transitie naar een circulaire economie essentieel is voor de concurrentiepositie van Nederland. Om deze transitie te bevorderen is het programma Circulaire Economie opgesteld. Dit programma heeft tot doel om in Nederland nog vóór 2050 een circulaire economie te realiseren. Deze doelstelling is nader uitgewerkt in het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG). Hierin worden actielijnen beschreven waarmee in Nederland de circulaire economie wordt bereikt.

Specifiek voor huishoudelijk afval geldt het uitvoeringsprogramma VANG-Huishoudelijk afval (VANG-HHA). 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 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. Het accent komt daarbij sterker te liggen op preventie en hoogwaardigere (kwalitatief betere) ingezamelde stromen.

De genoemde doelstellingen zijn nu nog 'ambities' en geen verplichting. Echter, wanneer de resultaten achterblijven, kan de overheid sturende middelen inzetten.

Ambitie en uitgangspunten

In het GBP 2016 – 2020 werd de volgende ambitie uitgesproken:

Het is de ambitie van de gemeente Woerden om de landelijke doelstelling te realiseren: De doelstelling is om in 2020 minimaal 75% afvalscheiding (ofwel 100 kg restafval per inwoner per jaar) te realiseren.

Daarbij golden de volgende uitgangspunten.

- *afvalscheidingsgemak voor de inwoners;*
- *afvalinzameling tegen gelijkblijvende of lagere kosten;*
- *inwoners worden waar mogelijk betrokken bij de invulling van het beleid;*
- *door zorgvuldige communicatie blijven de inwoners op de hoogte van de vorderingen en wordt bewustwording vergroot.*

Inmiddels is landelijk het scheidingspercentage als indicator nagenoeg losgelaten. In plaats daarvan wordt gerekend met de hoeveelheid restafval, uitgedrukt in kilogram per inwoner per jaar.

Belangrijke reden voor deze overstap is omdat het scheidingspercentage sterk afhankelijk is van andere factoren. Zo is in de gemeente Woerden bijvoorbeeld een betaaltarief voor Bouw- en Sloopafval (BSA) gaan gelden. Dit heeft het gewenste effect. Het brengen van bedrijfsmatig afval op de milieustraat, ten laste van de afvalstoffenheffing-betalende bewoner, wordt tegengegaan.

Daarmee nemen onder andere echter ook de hoeveelheden puin en hout af. Deze stromen tellen mee als gerecycled afval bij de berekening van het scheidingspercentage. De afname van de hoeveelheid BSA heeft daarmee een negatief effect op het scheidingspercentage terwijl het totale effect juist positief is.

Huidig inzamelsysteem

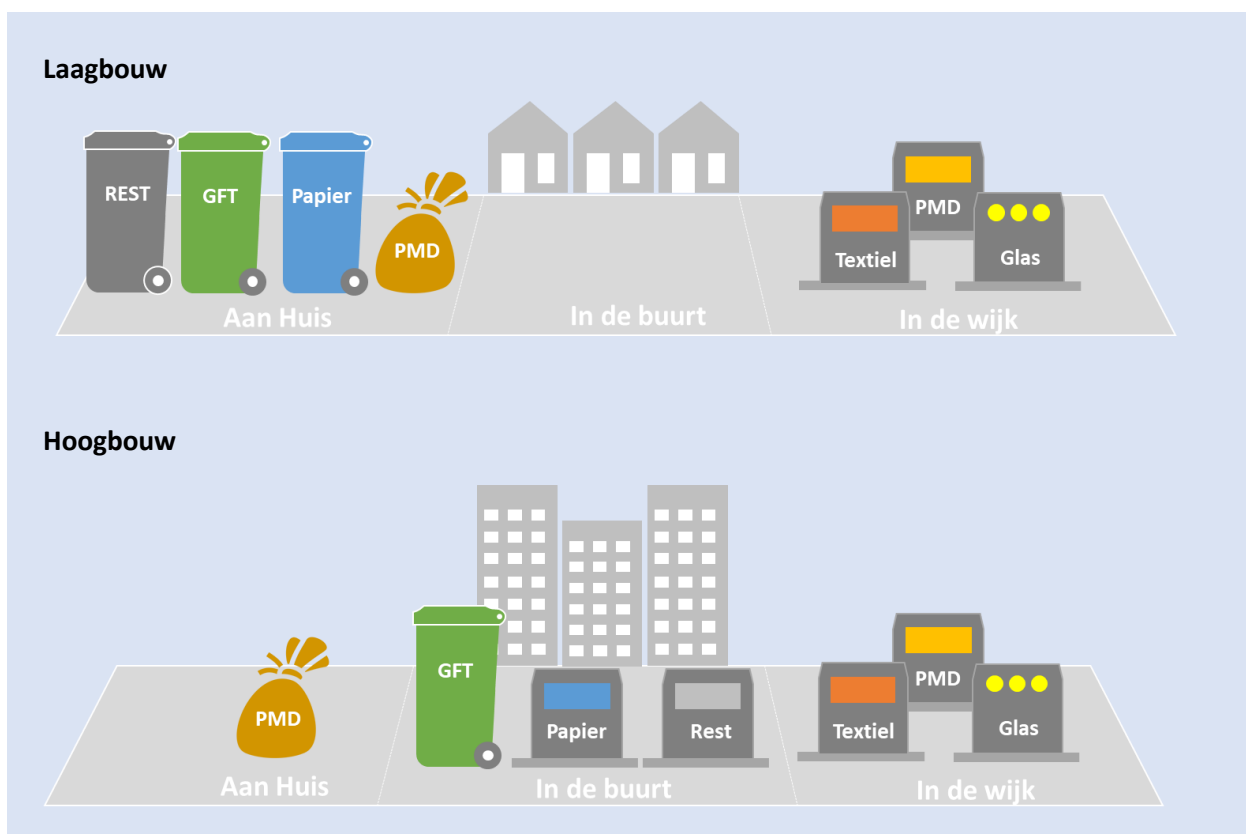
Hieronder is het inzamelsysteem van de gemeente Woerden schematisch weergegeven. Bij de laagbouw wordt iedere twee weken restafval¹, GFT (Groente, Fruit en Tuinafval), oud papier² en PMD (Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons) ingezameld.

Ook bij hoogbouw wordt oud papier en PMD iedere twee weken aan huis ingezameld. Voor restafval loopt men naar de verzamelcontainers in de buurt. Op enkele hoogbouw-locaties wordt GFT in verzamelcontainers ingezameld. 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 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.

¹ In de binnenstad en Waterrijk wordt ook bij laagbouwlocaties het afval ingezameld middels ondergrondse containers.

² In Kamerik en Zegveld wordt oud papier 1x/mnd ingezameld met hulp van verenigingen



Milieustraat en grofvuil

Grofvuil kan van dinsdag tot en met zaterdag 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 24, daarna geldt een betaaltarief per bezoek van €7,50. Daarnaast geldt een betaaltarief voor huishoudelijk afval in zakken (€10 per zak) en bouw- en sloopafval (€10 per ¼ m³).

Resultaten afgelopen planperiode

Hieronder worden, aan de hand van de afvaldriehoek (zie Leeswijzer), de resultaten van de afgelopen periode geëvalueerd.

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, 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 Woerden stevast tot de best presterende gemeenten.

In 2020 is, in opdracht van de AVU, bovendien het ingezamelde PMD geanalyseerd. Hieruit werd geconcludeerd dat PMD uit de gemeente Woerden aan de gestelde eisen voldoet wat betreft het aandeel aanwezige stoffen³. Dit is niet vanzelfsprekend. Veel gemeenten kampen met overmatige vervuiling van de PMD-stroom. 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 dergelijke sorteeranalyses niet beschikbaar. Echter, de aangeleverde grondstoffen worden bij aankomst door de verwerker gecontroleerd op stoffen en er is geen toename in de hoeveelheid afgekeurde vrachten. Hieruit kan worden opgemaakt dat ook de kwaliteit van deze grondstoffen stabiel is gebleven.

³ Een stof is afval dat niet bij het huishoudelijk PMD thuis hoort zoals gedefinieerd in het beoordelingsprotocol PMD dat tussen de VNG, NVRD, Afvalfonds Verpakkingen en Nedvang overeengekomen is.

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	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (P)
Restafval	208	197	165	162	158	172	168	162

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 11 kg per inwoner per jaar. Een reductie van ongeveer 5% ten opzichte van het jaar ervoor.

Deze daling zette in de daarop volgende jaren door. In 2019 bereikte het zijn laagste punt. De hoeveelheid restafval bedroeg toen 158 kg. In vergelijking met 'ijkjaar' 2015 werd de hoeveelheid restafval in 2019 teruggebracht met 50 kg ofwel 24%.

In 2020 steeg de hoeveelheid (rest)afval sterk. In dat jaar zorgde de Corona-maatregelen 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 die periode 29 kg⁴ meer huishoudelijk restafval aangeboden.

Bij gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid lag de hoeveelheid restafval in 2020 gemiddeld op 175 kg⁵. In vergelijking daarmee presteert de gemeente Woerden bovengemiddeld.

⁴ Bron: Afvalstoffenheffing 2021, Rijkswaterstaat

⁵ Bron: Benchmark Huishoudelijk Afval (NVRD)

Ingezamelde grondstoffen

In onderstaande tabel is, van de belangrijkste grondstofstromen, de ingezamelde hoeveelheid (per inwoner) van 2021 vergeleken met die van ijkjaar 2015.

Fractie	2015	2021	Vershil
Restafval	208	168	-19%
GFT	79	93	18%
Oud Papier	46	46	0%
Verpakkingsglas	23	24	7%
PMD	12	23	84%
Textiel	3,2	3,7	17%
Overig	116	55	-53%
Totaal	487	413	-15%
Scheidingspercentage	57%	59%	2%

Tabel 2: Ingezamelde grondstoffen

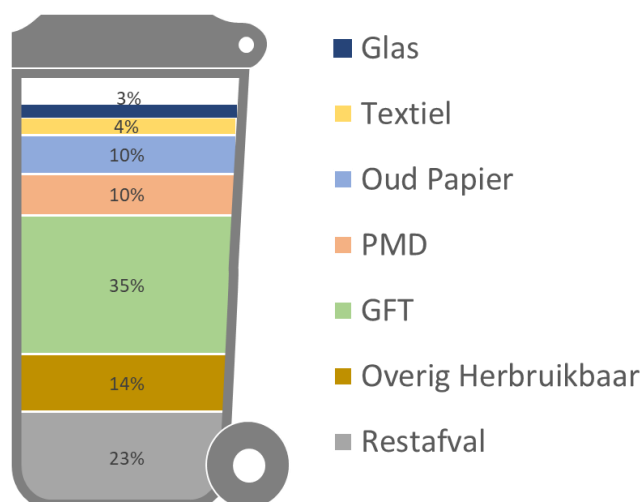
Ten opzichte van 2015 is bij nagenoeg alle grondstofstromen de ingezamelde hoeveelheid gestegen. Met name de hoeveelheid GFT, PMD en textiel zijn sterk toegenomen.

Verder is te zien dat de totale hoeveelheid afval is afgenomen. Belangrijkste oorzaak hiervoor is de sterke afname in de hoeveelheid Bouw- en Sloopafval (onder *Fractie - Overig*) dat naar de milieustraat wordt gebracht. Dit is het gevolg van het betaaltarief dat voor deze stroom is gaan gelden.

Uit de verdere afname 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 gewichtsaandeel van 35% de grootste, nog in het restafval aanwezige, grondstof. Gevolgd door PMD en OPK die beiden 10% voor hun rekening nemen. Met name wat betreft GFT is er dus nog veel te winnen.

Verder is te zien dat 23% (ofwel ongeveer 39 kg) van wat er in de gemeente Woerden bij het restafval verdwijnt daadwerkelijk restafval is⁶. Al het overige is een grondstof die gescheiden aangeboden kan worden.

Vergelijk voorgaande planperiode

In onderstaande tabel wordt de samenstelling van het restafval van 2021 vergeleken met de resultaten uit 2015. Laatstgenoemde resultaten zijn ook gebruikt in het Grondstoffenbeleidsplan 2016 – 2020.

Fracties	2015	2021
Glas	4%	3%
Textiel	6%	4%
Oud Papier	9%	10%
PMD	20%	10%
GFT	39%	35%
Overig herbruikbaar	5%	14%
Restafval	18%	23%

Tabel 3: Vergelijk sorteeranalyse 2017 met 2021

Voor nagenoeg alle grondstofstromen is het aandeel afgenomen of gelijk gebleven. Met name het aandeel PMD 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

De gemeente heeft een eigen inzameldienst voor de inzameling van huishoudelijk afval. 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.

⁶ Hierbij is luieraafval als herbruikbaar afval aangemerkt. Dit afval kan in de gemeente gescheiden worden aangeboden.

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 belastingstelsel zodat de eventuele teruggave op de belastingaanslag in mindering kan worden gebracht.

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. Kortom, het serviceniveau van de dienstverlening is nagenoeg gelijk gebleven.

Beleving

Aan de hand van de aard en het aantal 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 afval dat naast de container staat of afval dat buiten de inzameldagen wordt aangeboden. Meldingen over te vroeg opgehangen of rondslingerende PMD-zakken springen er hierbij uit. Dit is voor veel bewoners een ergernis.

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%⁷. Landelijke informatie over 2022 was ten tijde van het opstellen van dit document nog niet beschikbaar.

In 2021 betaalde een gemiddeld éénpersoonshuishouden (bij volledige kostendekking) in Nederland ongeveer €251. Een meerpersoonshuishouden betaalde €319. In de gemeente Woerden was dat in 2021 respectievelijk €225 en €273 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 €190.000 in vermeden verwerkingskosten voor deze stromen. Dat is met ruim 22.000 huishoudens een bedrag van ongeveer €8,60 per huishouden⁸.

⁷ Bron: Afvalstoffenheffing 2021, Rijkswaterstaat

⁸ 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 teruggavestaffel 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 €309.633 teruggegeven. Dat is iets meer dan in 2020, toen bedroeg de teruggave €304.113. In totaal kregen 12589 huishoudens een deel van de afvalstoffenheffing retour. Per éénpersoonshuishouden dat in aanmerking kwam, bedroeg de teruggave gemiddeld ongeveer €16. Voor een meerpersoonshuishouden was dit €30.

Gemiddeld zette een éénpersoonshuishouden in 2021 de minicontainer 11 keer aan de weg. Een gemiddeld meerpersoonshuishouden deed dat bijna 16 keer.

Conclusie resultaten

Ten opzichte van het ijkjaar 2015 is de hoeveelheid restafval per persoon, per jaar teruggebracht naar 162 kg. Dat is een daling van ruim 20%. Bij gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid lag de hoeveelheid restafval in 2020 gemiddeld op 175 kg. Daarmee presteert de gemeente Woerden bovengemiddeld.

Ook de totale hoeveelheid (per inwoner per jaar) is afgenomen. Dit is deels te verklaren door de sterke afname van de hoeveelheid Bouw- en Sloopafval dat naar de milieustraat wordt gebracht. Het andere deel kan worden toegerekend aan een sterker afvalbewustzijn waardoor het ontstaan van afval wordt tegengegaan.

Uit bovenstaand 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.

De wijzigingen wat betreft de inzamelmethodiek als gevolg van HNI bleven beperkt. Met uitzondering van een klein aantal hoogbouwlocaties in Woerden, bleef de manier van inzamelen 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 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 afval dat naast de container staat of afval dat buiten de inzameldagen wordt aangeboden. Meldingen over te vroeg opgehangen of rondslingerende PMD-zakken springen er hierbij uit. Dit is voor veel bewoners een ergernis.

In 2021 betaalde een gemiddeld éénpersoonshuishouden (bij volledige kostendekking) in Nederland ongeveer €251. Een meerpersoonshuishouden betaalde €319. In de gemeente Woerden was dat in 2021 respectievelijk €225 en €273 per jaar. Dit is exclusief de eventuele teruggave. Voor veel huishoudens valt de werkelijke afvalstoffenheffing dus lager uit. Daaruit kan worden opgemaakt dat de gemeente Woerden met zijn eigen inzameldienst kan concurreren met andere gemeenten. De hoogte van de teruggave is met €309.633 hoger dan de €190.000 in 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. GFT is met een gewichtsaandeel van 35% de grootste, nog in het restafval aanwezige, grondstof. Met name wat betreft deze fractie is er dus nog veel te winnen.

Suggesties voor verbetering

Zoals hiervoor aangegeven, is bijsturing noodzakelijk om de ambities waar te maken. Hieronder worden de hiervoor in Nederland toegepaste beleidsinstrumenten toegelicht. Ook wordt een globale indruk gegeven van de mogelijke impact voor de gemeente Woerden.

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 de hiërarchie schematisch weergegeven.



Figuur 3: Ladder van Lansink

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 HNI 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.

Primaire beleidskeuzes

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/of 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 dichterbij huis dit gebeurt, hoe beter. Een goed serviceniveau voor grondstoffen is dan ook een vereiste.

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.

Gemiddeld zette een éénpersoonshuishouden in 2021 de minicontainer ongeveer 11 keer aan de weg. Een gemiddeld meerpersoonshuishouden deed dat ongeveer 16 keer. Frequentiereductie betekent dat er maximaal 13 keer per jaar restafval wordt ingezameld. Dit is voor een gemiddeld éénpersoonshuishouden voldoende. Maar voor de ongeveer 15.000 meerpersoonshuishoudens in de gemeente zal het aantal aanbiedingen met gemiddeld 3 moet worden teruggebracht.

Frequentiereductie is vanzelfsprekend alleen van toepassing op huishoudens die gebruik maken van minicontainers. Bij (hoogbouw)aansluitingen die gebruik maken van ondergrondse verzamelcontainers blijft de situatie in dit scenario ongewijzigd. In theorie is het mogelijk om het maximaal aantal stortingen per week voor dergelijke aansluitingen te beperken. Dit is echter technisch complex en wordt dan ook niet toegepast.

Verwachte effecten Frequentieverlaging voor restafval

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 mogelijkheid tot het aanvragen van een extra restafvalcontainer.
Milieu	Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 10 – 20 kg.
Kosten	Afvalstoffenheffing: Daling van €7,- per huishouden Eenmalige kosten: €830.000 (investeringen GFT-cocons, project- en communicatiekosten etc.)

Omgekeerd inzamelen

Omgekeerd inzamelen gaat verder dan frequentieverlaging. De grondstoffen GFT, Oud Papier en PMD worden in minicontainers aan huis opgehaald. Voor restafval moet naar ondergrondse containers gelopen worden. De afstand tot de restafval container is zo groot dat afvalscheiden wordt bemoeidigd. 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.

Om de loopafstanden acceptabel te houden zouden in het buitengebied relatief veel ondergrondse containers noodzakelijk zijn, dit leidt tot een drastische stijging van de inzaamelkosten. In gemeenten waar dit systeem wordt toegepast blijft in buitengebieden de inzameling met minicontainers dan ook gehandhaafd. In veel gevallen wordt de inzaemelfrequentie 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.

In 2014 deed de gemeente een pilot 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 waarderen. Er is destijds geen vervolg aan de proef gegeven.

Verwachte effecten Omgekeerd inzamelen:

Service	Sterke afname
Milieu	Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: daling van 30 – 50 kg
Kosten	Afvalstoffenheffing: Stijging van 9,- per huishouden Eenmalige kosten: €4.400.000 (investerings verzamelcontainers, project- en communicatiekosten etc.)

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

Wanneer een financiële prikkel wordt toegepast, zijn onderstaande vervolgsenario's denkbaar.

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 Handhaven Status Quo i.c.m. communicatie:

Service	Gelijkblijvend
Milieu	<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 <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.
Kosten	Afvalstoffenheffing: stijging van €3,- per huishouden Eenmalige kosten: €810.000 (investerings GFT-cocons, project- en communicatiekosten etc.)

Verhogen Teruggave

In dit scenario blijft het inzamelsysteem ongewijzigd maar wordt de teruggave verhoogd.

Zoals eerder beschreven, is de teruggave met €309.633 nu al hoger dan de €190.000 in vermeden verwerkingskosten. Verdere verhoging van de teruggave leidt daarmee 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.

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	Afvalstoffenheffing: stijging van €4,- per huishouden Eenmalige kosten: €830.000 (investerings GFT-cocons, project- en communicatiekosten etc.)

Diftar-standaard

Bij het standaard DIFTAR-model betalen bewoners aan het begin van het jaar een (laag) vast tarief. Het jaar daarop volgt de aanslag voor het variabele deel. De hoogte van dit deel hangt af van het aantal keer dat restafval is 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 Woerden vooralsnog niet overwogen.

De prikkel van Diftar-standaard 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 gemeente⁹.

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 16 keer. Een dergelijk huishouden betaalde dat jaar een vaste afvalstoffenheffing van €273. Uitgaande van Diftar met een tarief van €5 per lediging zouden de variabele kosten voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden in 2021, €80 hebben bedragen. Het vaste tarief kan dan op €193 worden gesteld zodat de vaste- en variabele kosten samen op €273 uitkomen. Biedt een huishouden minder dan 16 keer aan, dan valt de afvalstoffenheffing lager uit. Wie vaker aanbiedt, betaalt meer.

⁹ Bron: Diftar als beleidsinstrument bij huishoudelijk afvalbeheer (IPR Normag i.o.v. Rijkswaterstaat)

Verwachte effecten Diftar-standaard:

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.
Milieu	<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. 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. Dit beeld wordt bevestigd door landelijke cijfers van het CBS. Niet-Diftar gemeenten zamelden in 2019 gemiddeld circa 561 kg huishoudelijk afval per inwoner in. Bij Diftar gemeenten was dat 494 kg. <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.
Kosten	Afvalstoffenheffing: daling van €14,- per huishouden Eenmalige kosten: €860.000 (investeringen GFT-cocons, project- en communicatiekosten etc.)

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 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 het bij 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.

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 fracties 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.

In het vorige GBP 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 destijds 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 Woerden 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 huishoudelijk PMD in Woerden ongeveer 67% gescheiden wordt aangeboden. Het rendement van de Nederlandse nascheidingsinstallaties is momenteel rond de 60%. Bij nascheiding wordt daarmee, ten opzichte van de huidige situatie, een daling van 7% verwacht van de hoeveelheid gescheiden 'ingezameld' PMD.

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 aanbieding 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 kostbaar en alleen beschikbaar voor minicontainers, niet voor (ondergrondse)verzamelcontainers.

Voor PMD geldt een producenten verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de verpakkende industrie verantwoordelijk is voor de gescheiden inzameling van de verpakkingen die zij op de markt brengen. Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid wordt samengewerkt met de Nederlandse gemeenten. PMD is momenteel nog geen grondstofstroom die geld opbrengt zoals dat bijvoorbeeld voor oud papier het geval is. Ter compensatie van de gemaakte kosten ontvangen gemeenten daarom een vergoeding van de verpakkende industrie.

De vergoeding voor nagescheiden PMD is veel lager dan de vergoeding voor bron-gescheiden PMD. Daarbij komen nog de kosten die de verwerker rekent voor het nascheiden van het materiaal. Deze kosten zijn even hoog als het verwerkingstarief voor restafval. Daartegenover staat een daling van de inzamelkosten omdat de huis aan huis inzameling van PMD komt te vervallen. Deze daling weegt echter niet op tegen de gestegen verwerkingskosten en de lagere vergoeding. Per saldo betekent de keuze voor nascheiding een stijging van de afvalstoffenheffing van ongeveer €10,- per huishouden.

Een ander veelgehoord argument 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	Verbetering <i>Zoals aangegeven betekent de keuze voor nascheiding niet dat alles in dezelfde container kan. Alleen PMD kan nagescheiden worden. Dit is een service-verbetering maar bronscheiding blijft noodzakelijk.</i>
Milieu	Verwacht effect op de hoeveelheid restafval per persoon: stijging van 0 – 5 kg
Kosten	Afvalstoffenheffing: stijging van €10,- per huishouden Eenmalige kosten: €60.000 (project- en communicatiekosten etc.)

Samenvatting primaire beleidsopties

In onderstaand overzicht worden de verschillende scenario's en de verwachte impact schematisch weergegeven.

Scenario	Kosten	Milieu	Service
Status quo & communicatie	↑ € 3	↓ 5 – 10 kg	=
Verhogen teruggave	↑ € 4	↓ 0 – 10 kg	=
Frequentieverlaging	↓ € 7	↓ 10 – 20 kg	-
Omgekeerd inzamelen	↑ € 9	↓ 30 – 50 kg	--
Diftar-standaard	↓ € 14	↓ 50 – 70 kg	=
Nascheiding	↑ € 10	↑ 0 - 5 kg	+

Daar waar de kosten oplopen of de service verslechtert, is het betreffende vak rood weergegeven. Voor het aspect milieu, is het vak groen gekleurd wanneer het halen van de landelijke doelstelling mogelijk is.

Aandachtspunten specifieke grondstofstromen

Naast de primaire beleidskeuze zijn er een aantal grondstofstromen die bijzondere aandacht verdienen.

Groente- Fruit- en Tuinafval

GFT is met een gewichtsaandeel van 35% de grootste, nog in het restafval aanwezige, grondstof. Wat betreft deze fractie is er dus nog veel te winnen. Het huidige serviceniveau is hoog. Toch zijn er nog verbeterpunten. Momenteel geldt dat voor bewoners die aangeven geen eigen GFT-container te kunnen stallen een maatwerkoplossing wordt gezocht. Slechts een zeer beperkt deel van de bewoners heeft van deze regeling gebruik gemaakt. Dat betekent dat bij het merendeel van de hoogbouw-locaties het gescheiden aanbieden van GFT nog niet mogelijk is.

Sinds het vorige GBP hebben de ontwikkelingen niet stilgestaan. Inmiddels is er bij veel gemeenten de nodige ervaring opgedaan met zogenaamde GFT-cocons. Dit zijn minicontainers (kliko's) in een metalen behuizing waarin huishoudens, die geen eigen minicontainer kunnen stallen, hun GFT-afval deponeren. Vanzelfsprekend gaat het daarbij voornamelijk om Groente- en Fruitafval, het afval dat in de keuken vrijkomt. Veel van de betreffende huishoudens beschikken namelijk niet over een tuin.

Voor de gemeente Woerden wordt met dergelijke containers gescheiden inzameling van GFT mogelijk. Dit is randvoorwaardelijk voor de verdere beleidsopties. Het gemeentebreed plaatsen van GFT-cocons is dan ook ingecalculeerd bij bovenstaande impactanalyse.

Plastic-, Metaalverpakkingen en Drankenkartons

Te vroeg opgehangen of rondslingerende PMD-zakken zijn voor veel bewoners een ergernis. Ook de afdeling Afval & Reiniging is relatief veel tijd kwijt met het opruimen van dergelijk afval.

Recentelijk is, op een locatie waar vaak PMD-zakken te vroeg werden opgehangen, een proef gedaan. Eén van de bestaande ondergrondse restafvalcontainer is ingezet voor de inzameling van PMD. Het betrof hier een hoogbouw-locatie waar het verloop van de bewoners hoog is en er weinig inpandige ruimte is voor de tussentijdse opslag van zakken.

Dit heeft een positief effect gehad, het aantal te vroeg opgehangen zakken is sterk afgenomen omdat bewoners de zakken niet meer in huis hoeven te bewaren maar direct in de verzamelcontainer kunnen deponeren.

In het verlengde van deze proef is het een optie om een uitgebreidere pilot te doen. Daarbij worden de PMD-verzamelcontainers in een, nader te bepalen, wijk verplaatst richting de hoogbouw. Daarbij blijft slechts één centrale inzamellocatie op een centrale plek in de wijk (bijvoorbeeld bij een supermarkt) gehandhaafd. Zo kunnen ook de andere bewoners in de wijk makkelijk de zakken aanbieden.

Bij een positief resultaat kan deze werkwijze gemeentebreed worden uitgerold.

Luiers en incontinentiemateriaal

Het restafval in Nederland bestaat voor 5 – 8% uit luiers en incontinentiemateriaal¹⁰. 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.

Momenteel wordt in de gemeente Woerden een proef gedaan met luierinzameling. De voorlopige resultaten zijn bemoedigend. Uit een enquête onder deelnemers blijkt dat de gebruikers enthousiast zijn. De gebruikte inzamelmiddelen werken naar behoren en de capaciteit is voldoende. Wel geeft een aantal deelnemers aan de loopafstand lang te vinden.

Wanneer, middels één van bovenstaande beleidsmaatregelen, het aanbieden van restafval verder wordt ontmoedigd kan voortzetting of zelfs uitbreiding van de inzameling van luierafval worden overwogen.

¹⁰ Bron: Ketenproject luiers - Ketenanalyse en inventarisatie van kansen en belemmeringen (30 juli 2015)

Flankerend beleid

Compensatieregeling 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.

Bij sommige beleidskeuzes moet ver gelopen worden om restafval aan te bieden (omgekeerd inzamelen) of kunnen de kosten behoorlijk oplopen wanneer de container iedere inzamelronde wordt aangeboden (Diftar-standaard). Bij de vaststelling van nieuw beleid zal daarom mogelijk een compensatieregeling voor medisch afval moeten worden meegenomen. Daarbij moet worden gedacht aan het kwijtschelden van een bepaald aantal ledigingen of een speciale inzamelroute voor medisch afval.

Toezichthouder Openbare Ruimte

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

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 het beheersbare houden van de ongewenste neveneffecten van beleidskeuzes.

Samenwerking maatschappelijke organisaties

Momenteel kunnen maatschappelijke organisaties die bewoners helpen bij het afvoeren van huishoudelijk (bouw- en sloop-)afval al op de milieustraat terecht. Er zal worden gekeken hoe deze samenwerking verder vorm kan krijgen.

Circulair Ambachtscentrum

Het Circulaire Ambachtscentrum is opgenomen als icoonproject in het uitvoeringsprogramma Circulaire Economie van de Rijksoverheid.

Bij een Circulair Ambachtscentrum wordt onnodig weggooien van grondstoffen en materialen voorkomen door de milieustraat te verbinden met bijvoorbeeld een reparatiewerkplaats, een kringloopwinkel en een onderwijsinstelling. Spullen die naar de milieustraat worden gebracht, kunnen worden hergebruikt door ze te repareren, op te knappen of een nieuwe bestemming te geven.

Zo kan bijvoorbeeld een stoel met deuken en lakschade, via een innovatief proces, weer worden opgeknapt tot een stoel die in een tweedehands winkel kan worden verkocht. Daarbij staat niet alleen het tegengaan van grondstofverspilling maar ook de duurzame inzet van mensen centraal.

Om te onderzoeken hoe een Circulair Ambachtscentrum er in de gemeente Woerden uit kan komen te zien, is in december 2022 een proef gedaan. Samen met de bezoekers is er gekeken of er iets bruikbaar tussen hun afval zit. Zo wordt inzicht verkregen in de beschikbare materiaalstromen die voor hergebruik in aanmerking komen.

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.

Keteninnovatie AVU

De Afval Verwijdering Utrecht (AVU) is een gemeenschappelijke regeling van 25 Utrechtse gemeenten (waaronder de gemeente Woerden). De AVU draagt zorg voor de overslag, het transport en de verwerking van het huishoudelijk afval.

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 kunnen, 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.

Appendix 1: Huidige teruggave staffel

Grijze container

- 14 tot 16 keer: € 5 korting
- 11 tot 13 keer: € 12,50 korting
- 8 tot 10 keer: € 15 korting
- 5 tot 7 keer: € 17,50 korting
- 0 tot 4 keer: € 20 korting

Ondergrondse container

- 66 tot 80 keer: € 5 korting
- 51 tot 65 keer: € 12,50 korting
- 36 tot 50 keer: € 15 korting
- 21 tot 35 keer: € 17,50 korting
- 0 tot 20 keer: € 20 korting

Bij meerpersoonshuishoudens gelden alle bedragen hierboven keer 2.