

Plan van aanpak invoering diftar Gemeente Roosendaal

Maart 2013

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Ontwikkelingen binnen de Gemeente Roosendaal	5
1.3	Externe ontwikkelingen.....	5
2.	Gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing	7
2.1	Veel voorkomende vormen van tariefdifferentiatie	7
2.2	Volume/frequentie is de meest gebruikte vorm	7
3.	Huidige situatie in de Gemeente Roosendaal.....	8
3.1	Hoeveelheid huishoudelijk afval in de Gemeente Roosendaal	8
3.2	Samenstelling aan huis ingezameld restafval in Roosendaal	10
4.	Minder restafval als doelstelling	11
5.	Tariefstelling	12
5.1	Huis aan huis inzameling.....	12
5.2	Inzameling restafval huis aan huis	12
5.3	Grof huishoudelijk afval (milieustraat)	12
5.4	Inzamelen grof huishoudelijk afval aan huis.....	15
5.5	Tariefstelsel	15
6.	Financieel effect diftar	16
6.1	Voor de gemeente	16
6.2	Voor de burgers	16
7.	Risico's en Flankerend beleid	17
7.1	Inzameling van kunststof verpakkingen.	17
7.2	Oneigenlijk gebruik en ontwijkgedrag.....	17
7.3	Illegaal dumpen van afval en handhaving.	17
7.4	Gegevensbeheer.	17
7.5	Kwaliteitsbeheersing.....	18
7.6	Verwerkingscontract met Attero voor restafval.....	18
7.7	Opbrengsten uit monostromen zoals oud papier, textiel, kunststof verpakkingen e.d.....	18
7.8	Kwijtscheldingen.....	18
7.9	Bijzondere omstandigheden.....	18
8.	Overwegingen met betrekking tot nascheiden als alternatief	19
9.	Implementatie	20
9.1	Planning.....	20
9.2	Containerkeuze.....	20
9.3	Communicatie.....	20
10.	Conclusie en aanbeveling	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 5 februari 2009 heeft de toenmalige gemeenteraad van Roosendaal een besluit genomen over de invoering van het alternierend inzamelen. Onderdeel van dat besluit was ook het voornemen om na de invoering van alternierend inzamelen een overweging te maken of het zinvol zou zijn om met gedifferentieerde tarieven voor de afvalinzameling te gaan werken.

1.2 Ontwikkelingen binnen de Gemeente Roosendaal

Belangrijke interne ontwikkelingen die relevant zijn bij de overweging om gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing in te voeren zijn:

- Collegeprogramma “duurzaam kiezen”
 - o Uit de titel van het collegeprogramma blijkt reeds dat duurzaamheid een belangrijk speerpunt is. Voor wat betreft huishoudelijk afval is het streven naar duurzaamheid vooral gericht op het verminderen van de hoeveelheid restafval en het hergebruiken van afvalstoffen zodat materialen zoveel mogelijk hergebruikt worden en als nuttige grondstof beschikbaar blijven voor de toekomst in plaats van verbranden of storten.
 - o Roosendaal staat zoals zoveel andere gemeentes voor een zware financiële opgave. Door op een slimme manier afvalstoffen te scheiden, in te zamelen en te verwerken kunnen veel afvalstoffen weer worden opgewerkt tot nieuwe grondstoffen die een zekere waarde vertegenwoordigen. Die afvalstoffen hoeven dan niet meer te worden verbrand in dure installaties of gestort op stortplaatsen met eeuwig durende nazorg. Op die manier kunnen burgers zelf een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame leefomgeving en het beperken van financiële lasten.
- Agenda van Roosendaal
Doordat vanuit het rijk veel minder financiële middelen beschikbaar komen, moeten gemeentes fors bezuinigen. Voor huisvuilinzameling geldt het principe van gesloten financiering. Dat betekent dat een verlaging van de kosten direct vertaald wordt in de heffing voor de burger en dat heeft dus in principe geen effect op de rest van de gemeentelijke financiën. Toch kan een reductie van de kosten voor de huisvuilinzameling een bijdrage leveren in het beperken van de totale lokale lasten. In de agenda van Roosendaal wordt uitgegaan van een kostenreductie van € 700.000,- op jaarbasis.

1.3 Externe ontwikkelingen

Belangrijke externe ontwikkelingen die relevant zijn bij de overweging om gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing in te voeren zijn:

- In het nieuwe Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP 2) is de ambitie opgenomen voor verdere reductie van restafval en meer hergebruik van afvalstoffen. Tot nu toe is in het LAP 2 een doelstelling opgenomen om te komen tot een hergebruik van 60 á 65% van het vrijkomende huishoudelijk afval. Wellicht zullen in de nabije toekomst in het kader van het streven naar een afvalloze samenleving nieuwe en zwaardere doelstellingen worden vastgesteld. De Bestuurscommissie Duurzaamheid van de Regio West-Brabant heeft een afvalvisie vastgesteld waarbij ook vermindering van restafval tot 150 kg per inwoner per jaar als doelstelling voor 2017 is opgenomen.
- De Vlaamse overheid heeft reeds een groot aantal jaren geleden aan haar gemeentes een taakstelling opgelegd, die inhoudt dat per inwoner per jaar niet meer dan 150 kg restafval mag worden geproduceerd. Door op grote schaal een systeem voor tariefsdifferentiatie in te voeren hebben de meeste Vlaamse gemeentes deze doelstelling inmiddels geruime tijd gerealiseerd.
- De staatssecretaris van Milieu heeft de afvalbranche gevraagd een advies uit te brengen dat moet leiden tot een forse toename van de recycling van huishoudelijk afval. Een brede werkgroep van gemeentes, regionale publieke afvalbedrijven, grote private afvalbedrijven en

de representanten van twee brancheorganisaties is begin 2012 met ondersteuning van Agentschap NL en onder toezicht van het departement met deze opdracht aan de slag gegaan. Op 24 mei 2012 heeft deze werkgroep haar advies aangeboden aan de staatssecretaris. Om die forse toename te kunnen realiseren zullen volgens het advies afrekenbare doelstellingen moeten worden vastgesteld. Voor een gemeente als Roosendaal wordt daarbij gedacht aan een doelstelling van maximaal 150 tot 180 kg restafval per inwoner per jaar. In 2011 had Roosendaal 235 kg huishoudelijk restafval per inwoner. In het genoemde advies is ook aangegeven dat de toepassing van gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing een belangrijk instrument is om die doelstelling te realiseren. Op dit moment is nog niet duidelijk of de adviezen van de werkgroep daadwerkelijk omgezet zullen worden in landelijk beleid en landelijke regelgeving, maar duidelijk is wel dat deze adviezen passen binnen de ambities van de Gemeente Roosendaal zoals beschreven in het collegeprogramma en de Agenda van Roosendaal.

2. Gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing

2.1 Veel voorkomende vormen van tariefdifferentiatie

Gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing wordt vaak kortweg aangeduid als “diftar”. In de praktijk wordt daaronder verstaan dat het tarief wat burgers betalen voor de afvalstoffenheffing kan variëren afhankelijk van bepaalde factoren. Ook in Roosendaal wordt nu al een eenvoudige vorm van gedifferentieerde tarieven gehanteerd. Eenpersoonshuishoudens betalen namelijk een lager tarief dan meerpersoonshuishoudens, maar deze vorm van tariefdifferentiatie stimuleert burgers niet om hun afval beter te scheiden omdat beter scheiden in een dergelijke situatie niet leidt tot een lager tarief voor dat individu. Deze vorm van tariefdifferentiatie wordt daarom altijd buiten beschouwing gelaten als men in de afvalwereld spreekt over diftar.

Bij de meeste diftargemeentes is het tarief opgebouwd uit een vast heffingsdeel en een variabel heffingsdeel. Voor de berekening van het variabele heffingsdeel hanteren gemeentes verschillende grondslagen. Veel gebruikte grondslagen zijn volume, frequentie en gewicht. Het variabele deel van de meeste vormen van diftar in Nederland is gebaseerd op een of meer van deze grondslagen.

De meest voorkomende vormen van diftar in Nederland zijn:

- Volume, hierbij is het variabele deel afhankelijk van de grootte van het inzamelmiddel dat wordt aangeboden
- Volume frequentie, hierbij is het variabele deel afhankelijk van de grootte van het inzamelmiddel en van het aantal keren dat het inzamelmiddel wordt aangeboden
- Dure zak, bij dit systeem moet de burger zakken kopen waarin hij zijn afval mag aanbieden. Het variabele tarief wordt dus bepaald door het aantal zakken wat een huishouden aanbiedt.
- Gewicht al of niet gecombineerd met frequentie, hierbij wordt het variabele deel bepaald op basis van het aantal kilogrammen afval dat wordt aangeboden en eventueel het aantal keren dat de container wordt aangeboden.

Ruim 36% van de Nederlandse gemeentes hanteert een vorm van diftar.

2.2 Volume/frequentie is de meest gebruikte vorm

Veruit de meest gebruikte vorm is Volume Frequentie. Ruim 16% van de Nederlandse gemeentes hanteert dit systeem en dat is 45% van alle diftargemeentes. Dat heeft te maken met het feit dat dit systeem relatief eenvoudig is. Dus het is voor de gebruiker goed te begrijpen en tegelijkertijd geeft het systeem voldoende prikkels aan het huishouden om goed te scheiden en op die manier de afvalstoffenheffing laag te houden. Een systeem dat alleen op volume is gebaseerd blijkt in de meeste gevallen aanzienlijk slechter te presteren m.b.t. afvalscheiding en kosten.

Systemen die gebaseerd zijn op de dure zak of gewicht presteren op het gebied van afvalscheiding over het algemeen ook erg goed maar kennen ook bepaalde nadelen. Zo zijn er bij de dure zak fraudegevallen bekend waarbij illegale zakken in omloop zijn gebracht. Voor systemen die gebaseerd zijn op gewicht zijn extra investeringen nodig voor weegapparatuur en dat geeft extra kosten en maakt het systeem gevoeliger voor storingen.

3. Huidige situatie in de Gemeente Roosendaal

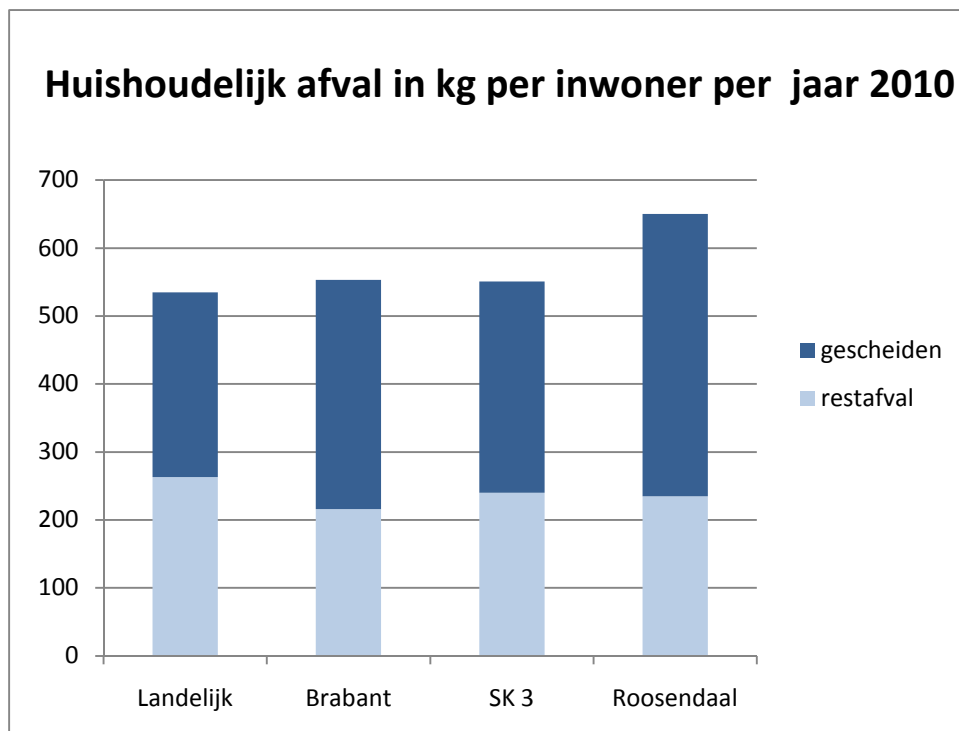
3.1 Hoeveelheid huishoudelijk afval in de Gemeente Roosendaal

De hoeveelheid huishoudelijk afval die in Roosendaal vrijkomt ligt iets boven de 50.000 ton per jaar. Dat is ongeveer 650 kg per inwoner.

Daarvan wordt 64% gescheiden ingezameld en opnieuw gebruikt als grondstof. Dat materiaal vormt dus nu al onderdeel van een gesloten kringloop.

Van de genoemde 50.000 ton wordt ongeveer 18.000 ton verbrand en dat is 235 kg per inwoner. Dat is het gedeelte dat niet in de gesloten kringloop blijft en daar ligt dus de uitdaging om te komen tot meer duurzaamheid door meer huishoudelijk afval te recyclen.

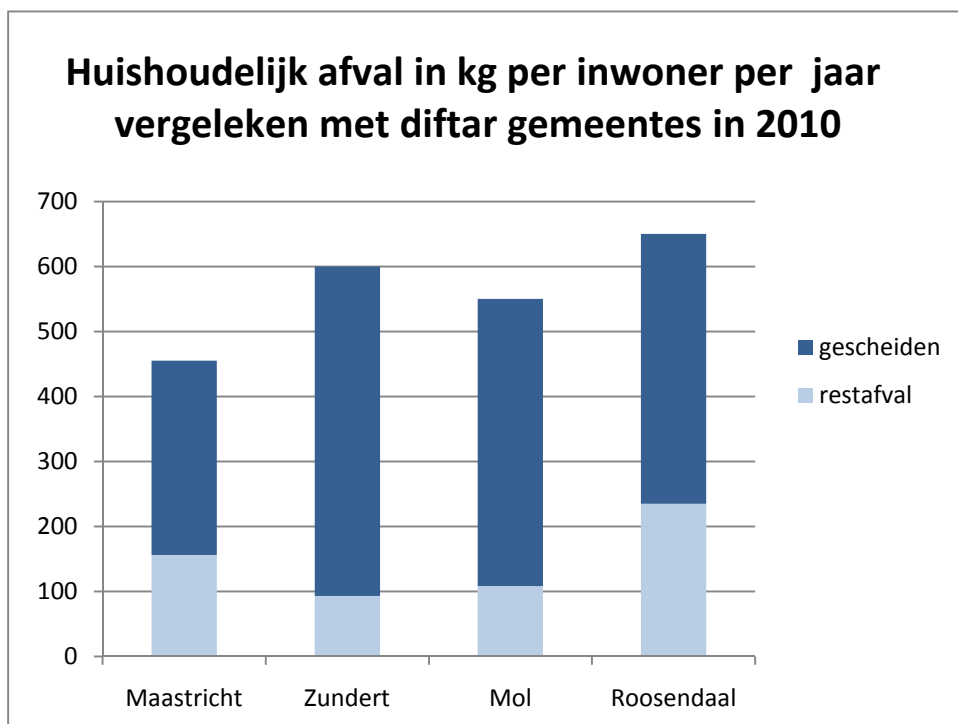
Wanneer we de gegevens van de Gemeente Roosendaal vergelijken met de gegevens van andere gemeentes (figuur 1) dan blijkt dat in Roosendaal relatief veel huishoudelijk afval geproduceerd wordt en mede daardoor zijn de kosten voor het inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval in Roosendaal relatief hoog.



Figuur 1

Uit de gegevens over huishoudelijk afval die door het CBS worden bijgehouden blijkt dat gemeentes die beter dan gemiddeld scoren op het gebied van milieu en duurzaamheid (reductie van restafval en hergebruik van huishoudelijk afval) in de meeste gevallen een bepaalde vorm van tariefdifferentiatie hanteren voor de afvalstoffenheffing. Wanneer we de gegevens vergelijken met de gegevens van Vlaamse gemeentes dan zien we het zelfde beeld.

De in de inleiding genoemde doelstellingen m.b.t. reductie van restafval worden in die gevallen in het algemeen ook ruimschoots gehaald zoals te zien is in figuur 2.

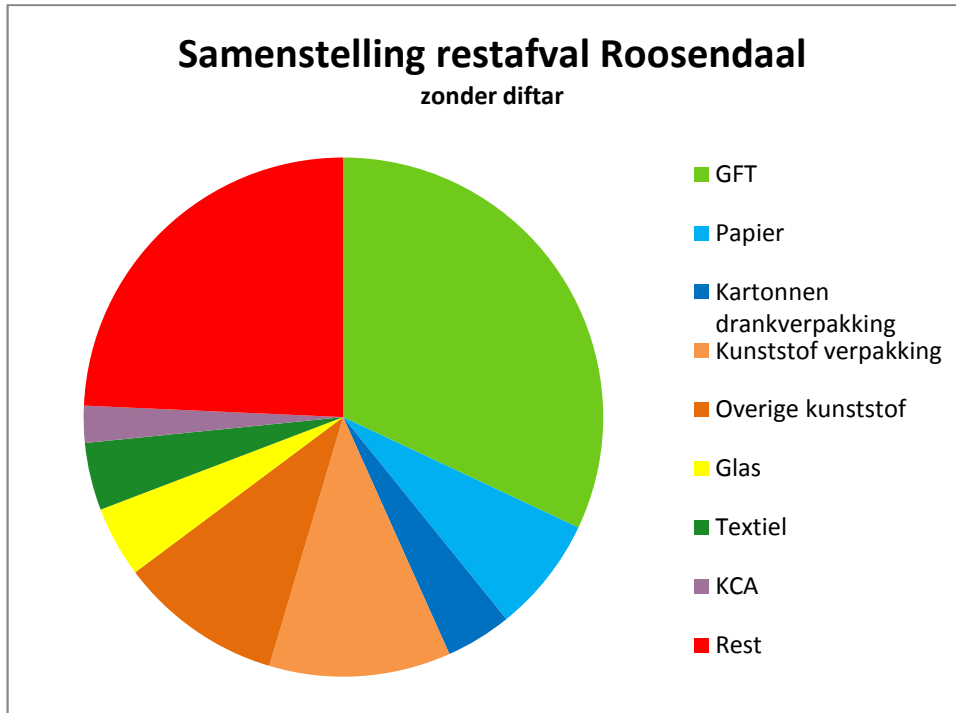


Figuur 2

Dat gemeentes met diftar beter presteren op het gebied van reductie van restafval en afvalscheiding blijkt ook uit de gegevens van de Gemeentelijke Benchmark Afvalscheiding die jaarlijks door Agentschap NL wordt georganiseerd. Bovendien blijkt uit die benchmark dat diezelfde gemeentes ook op het gebied van afvalbeheerkosten aanzienlijk beter presteren dan gemiddeld. Ook uit ander onderzoek van Agenschap NL blijkt dat gemeentes die diftar hanteren aanzienlijk lagere afvalbeheerskosten hebben dan gemeentes die een vast tarief hanteren of een tarief dat gebaseerd is op het aantal personen in een huishouden. Zo schrijft Agenschap NL in haar rapport Afvalstoffenheffing 2011 dat deze kosten in gemeentes met diftar gemiddeld 16% lager zijn dan in de overige gemeentes.

3.2 Samenstelling aan huis ingezameld restafval in Roosendaal

Om er achter te komen welke mogelijkheden er zijn om de inzameling van huishoudelijk afval in Roosendaal duurzamer en goedkoper te maken is onder meer onderzoek gedaan naar de samenstelling van het restafval.



Figuur 3

In figuur 3 zijn de resultaten weergegeven van analyses die zijn gemaakt van het restafval door huishoudens in de grijze minicontainers is aangeboden. Daaruit valt af te leiden dat ca. 65% van het afval dat in de restafvalcontainer wordt aangeboden bestaat uit materialen die met de beschikbare middelen en technieken gescheiden kunnen worden ingezameld en verwerkt.

Het gaat dan om de volgende materialen:

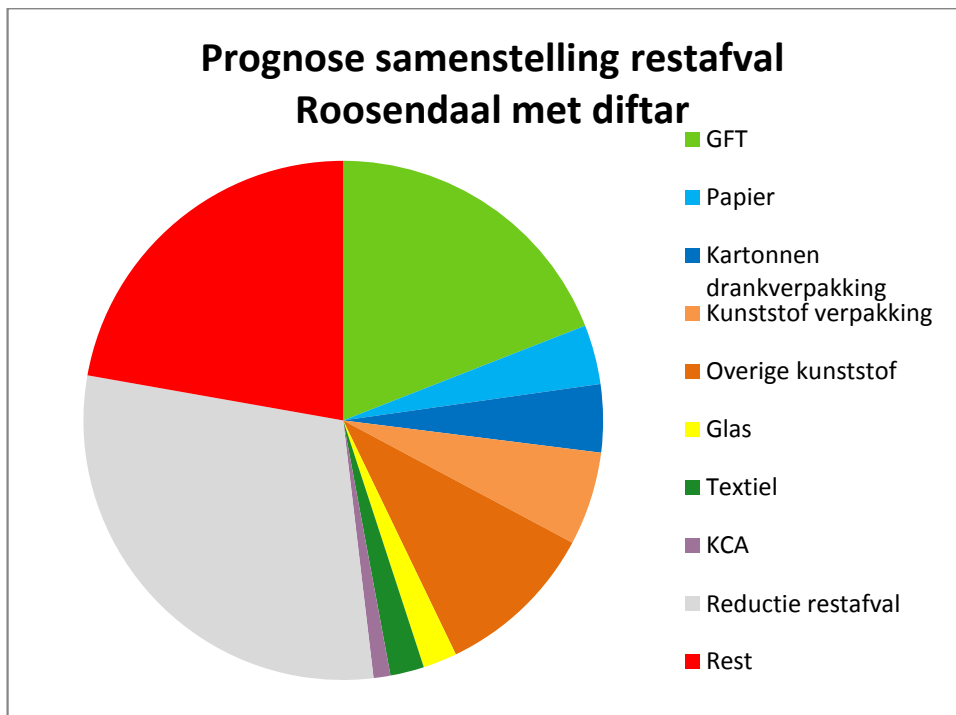
- GFT 32%
- Herbruikbaar papier 7%
- Kartonnen drankverpakkingen 4%
- Kunststof verpakkingen 11%
- Glas 4%
- Textiel 4%
- KCA 2%

In totaal gaat het om ruim 9.000 ton afval per jaar dat onnodig wordt verbrand. Dat is ca. 120 kg per inwoner.

De overige 35% van het aangeboden materiaal in de restafvalcontainer bestaat voor het merendeel uit materialen die op dit moment nog niet efficiënt kunnen worden gerecycled, maar wellicht komen daarvoor in de toekomst nieuwe mogelijkheden beschikbaar.

4. Minder restafval als doelstelling

Uit de voorgaande analyse blijkt dat er nog veel ruimte is om de hoeveelheid restafval te verminderen. Het spreekt voor zich dat een reductie van 9.000 ton restafval per jaar in Roosendaal vooralsnog een utopie is, maar er is voldoende ruimte om met behulp van een financiële prikkel te komen tot een aanzienlijke reductie van de hoeveelheid restafval. Om een beeld te krijgen van wat realistisch is op dit gebied is een inschatting gemaakt op basis van afvalgegevens van diftargemeentes die goed presteren op dit gebied. De hoeveelheid restafval zoals weergegeven in figuur 3 zou dan kunnen verminderen tot een hoeveelheid die is weergegeven in figuur 4.



Figuur 4

Op basis van deze gegevens lijkt een reductie van de hoeveelheid restafval van ca. 55 kg per inwoner per jaar realistisch in Roosendaal. Uitgangspunt daarbij is dat een tariefsysteem wordt gehanteerd op basis van Volume Frequentie waarbij in de huis aan huis inzameling wel een tarief geldt voor de lediging van de restafvalcontainer maar niet voor de gft-container of de oud papiercontainer. Indien bijvoorbeeld voor de lediging van de gft-container wel een tarief in rekening wordt gebracht dan zal het scheidingsgedrag heel anders worden. De hoeveelheid gft die dan gescheiden ingezameld wordt zal dan veel lager zijn, terwijl het aandeel gft in de restafvalcontainer aanzienlijk hoger zal zijn dan in figuur 4 is weergegeven. Een tarief voor de lediging van de gft-container vermindert het scheidingsresultaat en gaat dus ten koste van de duurzaamheid, maar zal bovendien leiden tot hogere afvalbeheerkosten en dat is zeker niet in het belang van de burger.

5. Tariefstelling

5.1 Huis aan huis inzameling

Vorm

In gemeentes met gedifferentieerde tarieven worden veel verschillende tariefstelsels toegepast. Belangrijk bij de keuze van het tariefstelsel is dat het gekozen stelsel optimaal bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen zoals optimale reductie van de hoeveelheid restafval, zoveel mogelijk scheiden van herbruikbare afvalstoffen en het verlagen van de kosten. Om een optimaal effect te realiseren is het belangrijk dat een tariefstelsel eenvoudig is zodat de gebruiker begrijpt hoe het werkt. Zoals eerder al aangegeven is het systeem Volume/Frequentie de meest gebruikte vorm van diftar en de reden daarvoor is dat het een van de systemen is, die het beste resultaat oplevert en anderzijds het meest betrouwbaar is. Systemen die alleen zijn gebaseerd op volume of op frequentie leveren minder milieurendement en minder kostenbesparingen op. Systemen waarbij wordt gewogen leveren vaak wel een goed milieurendement op, maar er is ook meer techniek voor nodig en dat vraagt meer investeringen en de kans op storingen is groter wat ook weer ten koste van de betrouwbaarheid kan gaan.

Gezien het feit dat door Saver sinds begin 2013 ervaring op praktijkschaal wordt opgedaan met diftarsystemen en het huidige materieel geschikt is voor het systeem Volume/Frequentie en niet voor systemen op basis van gewicht ligt het voor de hand om bij een besluit over de invoering van diftar te kiezen voor een tariefstelsel op basis van Volume/Frequentie.

Opbouw

Tariefstelsels bij diftargemeentes bestaan in het algemeen uit een vast heffingsdeel en een variabel deel. Het vaste heffingsdeel moet in principe de vaste kosten dekken. Om het geheel voor de burger aantrekkelijk te maken is het belangrijk dat het variabele tarief voldoende hoog is om het scheidingsgedrag te kunnen beïnvloeden. Daarom moeten de variabele kosten in voldoende mate verwerkt zijn in het variabele deel van de heffing. Dat betekent dus dat het vaste deel van de heffing aanzienlijk lager moet zijn dan de huidige afvalstoffenheffing. Daarbij kan gedacht worden aan een bedrag tussen € 150,- en € 200,- per huishouden.

5.2 Inzameling restafval huis aan huis

Het belangrijkste variabele tarief bij de huis-aan-huis inzameling is het tarief voor het ledigen van de restafvalcontainer. Dit tarief kan gebaseerd worden op de volgende variabele kosten:

- Inzamelkosten
- Transportkosten
- Verbrandingskosten
- Eventueel overige direct gerelateerde variabele kosten

Het tarief voor het ledigen van een 240 liter restafvalcontainer zou dan kunnen uitkomen op een niveau van ongeveer € 6 per lediging. Veel diftargemeentes hanteren een tarief wat in deze orde van grootte ligt. Het is voldoende hoog om het voor de burger aantrekkelijk te maken om goed te scheiden. Als er gekozen zou worden voor een tarief dat veel hoger is dan loopt de gemeente extra risico doordat een gedeelte van de vaste kosten gedekt moeten worden uit de opbrengsten van het variabele tarief. Zoiets kan zich voordoen als de scheidingsresultaten beter uitvallen dan vooraf is voorzien in de begroting. In dat geval wordt de opbrengst uit het variabele deel lager en dan is een deel van de vaste kosten niet gedekt.

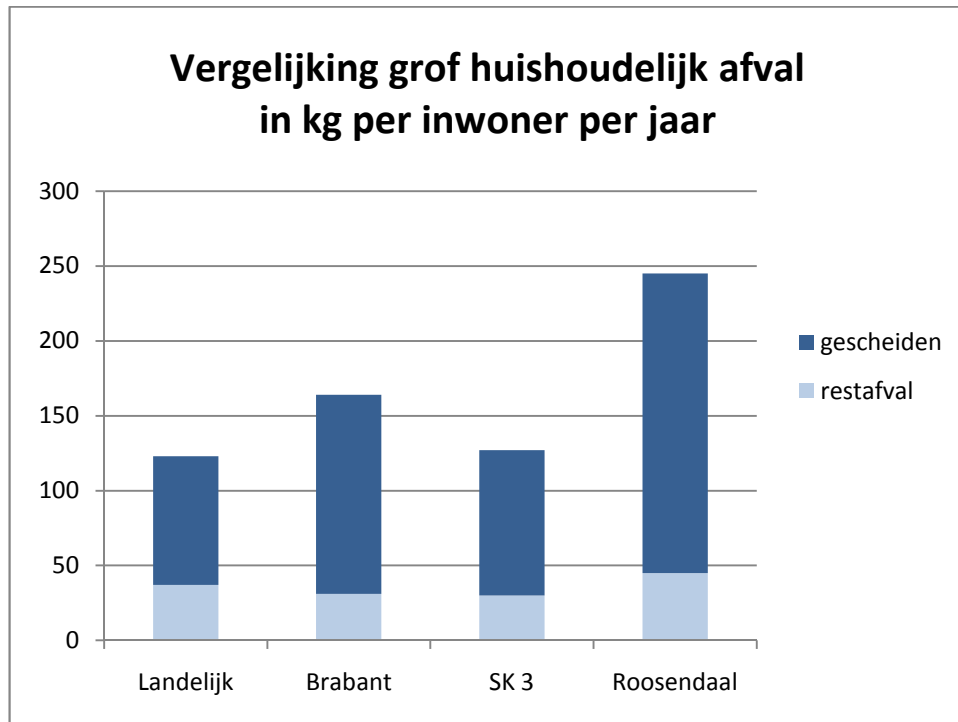
5.3 Grof huishoudelijk afval (milieustraat)

De ruim 50.000 ton huishoudelijk afval die per jaar in Roosendaal wordt aangeboden bestaat voor een belangrijk deel uit grof huishoudelijk afval. Dit is afval dat niet in de gebruikelijke inzamelmiddelen past

zoals minicontainer, ondergrondse container, glasbak e.d. Het gaat dan om ongeveer 19.000 ton per jaar dat voor het overgrote deel wordt aangeboden op de milieustraat. Dat is ongeveer 250 kg per inwoner.

Daarvan wordt 82% gescheiden en opnieuw gebruikt. De overige 18% van die 19.000 ton wordt verbrand. Dat is ongeveer 3.500 ton wat overeen komt met 45 kg per inwoner.

In figuur 5 is een vergelijking weergegeven van de hoeveelheid grof huishoudelijk afval per inwoner tussen Roosendaal, het landelijk gemiddelde, het Brabants gemiddelde en het gemiddelde van gemeentes met stedelijkheidsklasse 3 zoals Roosendaal.



Figuur 5

Hier valt meteen op dat er in Roosendaal veel grof huishoudelijk afval wordt aangeboden op de milieustraat. Ondanks het hoge scheidingspercentage op de milieustraat is ook de hoeveelheid grof huishoudelijk restafval nog duidelijk hoger dan gemiddeld.

Wellicht heeft dat te maken met het feit dat elk huishouden 12 keer gratis grof huishoudelijk afval mag aanbieden op de milieustraat. Dat biedt ruimte voor oneigenlijk gebruik. Daardoor is wellicht een substantieel deel van het afval geen huishoudelijk afval maar bedrijfsafval. Dat betekent dat de burger via de afvalstoffenheffing meebetaalt voor het verwerken van bedrijfsafval.

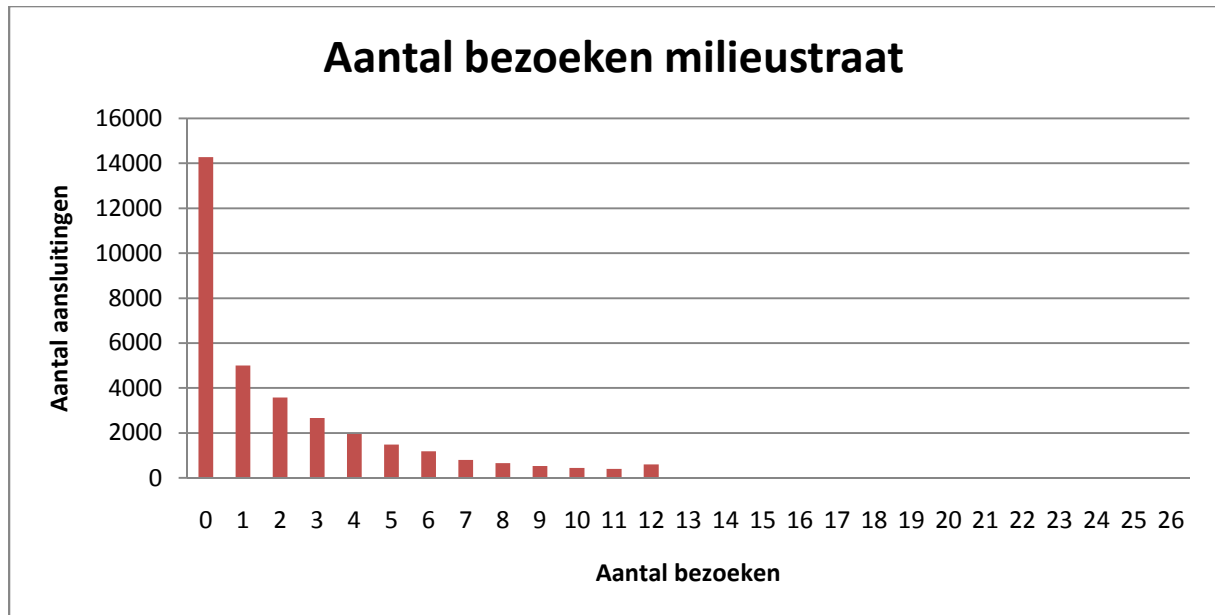
Bovendien zijn er in Roosendaal veel huishoudens die geen of heel weinig grof huishoudelijk afval aanbieden, maar in de huidige situatie betalen zij via de afvalstoffenheffing ook mee voor de kosten die moeten worden gemaakt voor het verwerken van de grote hoeveelheid afval die door andere huishoudens op de milieustraat wordt aangeboden.

Dat een relatief groot deel van de Roosendaalse huishoudens die niet of relatief weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om grof huishoudelijk afval aan te bieden blijkt uit een analyse die is gemaakt van het aanbodgedrag op de milieustraat. De resultaten van die analyse is in figuur 6 weergegeven.

Deze grafiek geeft een overzicht van het aantal bezoeken van Roosendaalse huishoudens aan de milieustraat in 2011.

Op de horizontale as staan het aantal bezoeken en de verticale as geeft het aantal huishoudens weer. De eerste kolom geeft weer het aantal huishoudens waarvan de pas in het geheel niet is aangeboden op de milieustraat in 2011. Dat is meer dan 40% van de huishoudens die geen afval aanbiedt op de milieustraat maar wel daaraan meebetaalt.

De volgende kolom geeft het aantal huishoudens weer dat 1 bezoek aan de milieustraat heeft gebracht in 2011, de kolom daarna geeft het aantal huishoudens dat 2 bezoeken heeft gebracht enz.



Figuur 6

Uit het verloop van de grafiek is af te leiden dat 12 gratis bezoeken voor het overgrote deel van de huishoudens wel erg ruim is en dat biedt ruimte voor oneigenlijk gebruik zoals bedrijfsafval en daar is de afvalstoffenheffing niet voor bedoeld.

Communicerende vaten

De huis-aan-huisinzameling en het afvalaanbod op de milieustraat vormen in zekere zin communicerende vaten. Als je burgers laat betalen voor het aanbieden van de restafvalcontainer dan is het logisch dat je ook een tarief in rekening brengt voor het aanbieden van afval op de milieustraat. Daarmee voorkom je een ongewenste verschuiving van afvalaanbod en daarmee wordt ook oneigenlijk gebruik zoals het aanbieden van bedrijfsafval ontmoedigd. Mocht er toch nog bedrijfsafval met de pas worden aangeboden dan staat daar in elk geval een vergoeding tegenover om de kosten te dekken en die kosten hoeven dan niet gedragen te worden door huishoudens die niet of nauwelijks gebruik maken van de milieustraat.

Aspecten m.b.t. de tarieven voor aanbieden van afval op de milieustraat

Het beleid op de milieustraat moet dus enerzijds gericht worden op het voorkomen dat er verschuiving plaats vindt van afvalaanbod en anderzijds op het ontmoedigen van oneigenlijk gebruik. Maatregelen mogen echter geen te hoge drempel opwerpen. Dat zou weer nadelig zijn voor de scheidingsgraad van grof huishoudelijk afval want de voorzieningen op de milieustraat bieden de beste mogelijkheden om het grof huishoudelijk afval optimaal te scheiden.

Om optimale scheiding te stimuleren is het belangrijk dat bepaalde stromen zoals metalen, oud papier, kca, elektrische apparatuur enz. gratis door bewoners kunnen worden aangeboden zonder dat er een tarief voor in rekening wordt gebracht. In de huidige situatie kennen we dat systeem ook al en dat kan bij eventuele invoering van diftar gewoon in stand blijven. Diftar zorgt dan voor een extra stimulans om ook deze stromen goed te scheiden.

Voor afvalstromen die in de huidige situatie niet onbeperkt gratis mogen worden aangeboden op de milieustraat wordt per bezoek één tik van de Saverpas afgeschreven. Wanneer gewerkt wordt met

gedifferentieerde tarieven kan een tarief per tik in rekening gebracht worden. Met het bestaande registratiesysteem kan dit op eenvoudige wijze ingevoerd worden zonder nieuwe investeringen. Net als bij het tarief voor de restafvalcontainer dient dit tarief ook gebaseerd te worden op de variabele kosten. Het gaat dan om transportkosten en verwerkingskosten. De exploitatiekosten van de milieustraat kunnen voor het overgrote deel als vaste kosten worden beschouwd en dienen daarom gedekt te worden door het vaste deel van de afvalstoffenheffing (ca. € 15,50 per huishouden). De variabele kosten per bezoek bedragen in de huidige situatie ca. € 13,50. Gemiddeld wordt in de huidige situatie per huishouden ca. 2,2 keer per jaar afval aangeboden aan de milieustraat. Dat is ruim € 30,- per huishouden per jaar aan variabele kosten.

5.4 Inzamelen grof huishoudelijk afval aan huis

In de huidige situatie worden de volgende vormen van grof huishoudelijk afval aan huis ingezameld:

- Grof huishoudelijk (rest)afval 1 keer per maand op afroep maximaal 0,5 m³. Hiervoor wordt geen tarief aan de burger in rekening gebracht. De kosten maken deel uit van de afvalstoffenheffing. Hiervan wordt gemiddeld ongeveer 3.300 keer per jaar gebruik gemaakt. Dat is 0,1 keer per huishouden per jaar. Gezien de eerder genoemde doelstellingen ligt het voor de hand om ook voor deze dienst een variabel tarief in rekening te brengen, waarbij de variabele kosten gedekt worden. In de praktijk blijkt de hoeveelheid van 0,5 m³ nog wel eens problemen op te roepen waarbij discussie ontstaat over het feit of de aangeboden hoeveelheid meer dan wel minder is dan 0,5 m³. Dit probleem zou ondervangen kunnen worden door te gaan werken met een inzamelsysteem met “bigbags”. Hierbij kunnen burgers bij Saver “bigbags” kopen waarin ze hun afval aanbieden op de met Saver afgesproken datum. Ook logistiek biedt dit systeem voordelen omdat meerdere afvalstromen in één route kunnen worden ingezameld terwijl die stromen toch gescheiden kunnen worden verwerkt.
- Groot vuil op afroep maximaal 2 keer per jaar en maximaal 2 m³ per keer. Hiervoor wordt door Saver rechtstreeks aan de bewoners per keer een bedrag van ca. € 38,- in rekening gebracht. Ook hierbij speelt de discussie over de hoeveelheid en ook hier zou het werken met “bigbags” een oplossing kunnen zijn.
- Herbruikbare goederen gratis op afroep. Gezien het feit dat deze dienst een belangrijke bijdrage levert in de scheiding en dus ook in de reductie van restafval wordt de voorkeur gegeven aan het in stand houden van deze dienst zonder dat daarvoor kosten aan de burger in rekening worden gebracht. De inzamelkosten maken deel uit van het vaste heffingsdeel.
- Grote elektrische apparaten zoals wasmachines, koelkasten e.d. gratis op afroep. Hiervoor geldt het zelfde als voor herbruikbare goederen op afroep.

5.5 Tariefstelsel

Uitgangspunt daarbij is dat een diftarsysteem wordt ingevoerd op basis van volume frequentie, waarbij de heffing is opgebouwd uit een vast heffingsdeel en een variabel heffingsdeel dat bestaat uit een meerdere componenten, namelijk:

- Een tarief voor het aanbieden van een grote restafvalcontainer van 240 liter (laagbouw)
- Een tarief voor het aanbieden van een kleine restafvalcontainer van 140 liter (laagbouw)
- Een tarief voor het aanbieden van een restafvalzak in de ondergrondse verzamelcontainer van 60 liter (hoogbouw)
- Een tarief voor het aanbieden van grof huishoudelijk afval op basis van “bigbags”
- Een tarief voor het aanbieden van afval op de milieustraat voor afvalstromen die niet gratis mogen worden aangeboden.

6. Financieel effect diftar

6.1 Voor de gemeente

De totale kosten voor het inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval in Roosendaal bedragen ca. € 1.300.000,- per jaar inclusief BTW. De invoering van diftar moet leiden tot verbeteren van afvalscheiding en reductie van de hoeveelheid restafval zoals weergegeven in figuur 4. Op basis van die prognose is een raming van kosten opgesteld die uitkomt op een totaal van € 8.550.000,-. De kostenbesparing wordt vooral gerealiseerd door een daling van de verwerkingskosten voor het restafval. Daar staat natuurlijk wel tegenover dat een aantal andere kosten zullen stijgen zoals:

- Verwerkingskosten voor GFT
- Inzamelkosten voor kunststof verpakkingen
- Bestrijden van ontwijkgedrag zoals handhaving, verwijderen van illegaal gedumpt afval, en extra perceptiekosten voor het verwerken van de aanslagen door Belasting samenwerking West-Brabant.

Het feit dat er sprake is van een kostendaling betekent niet dat er ook sprake is van een financieel voordeel voor de gemeente. Voor de inzameling van huishoudelijk afval wordt in Roosendaal het principe van gesloten financiering gehanteerd. Volgens de wet mag daarbij opbrengst uit de afvalstoffenheffing niet hoger zijn dan de werkelijke kosten. Bij 100% kostendeckering moet de kostenbesparing dus ook volledig doorgerekend worden aan de burgers.

6.2 Voor de burgers

Uitgangspunt is dat de vermindering van de kosten wordt ingezet als financiële prikkel voor de burger om beter te scheiden en minder (rest)afval te produceren. Bij een huishouden dat heel weinig afval produceert en ook nog eens goed scheidt zal de afvalstoffenheffing relatief laag uitvallen en bij een huishouden dat veel afval produceert en slecht afval scheidt zal er relatief weinig mee opschieten en in bepaalde gevallen er zelfs op achteruit kunnen gaan.

In de huidige situatie kunnen huishoudens de restafvalcontainer 26 keer per jaar ter lediging aanbieden. In de praktijk blijkt dat de restafvalcontainer gemiddeld ca. 84% wordt aangeboden. Dat komt overeen met gemiddeld bijna 22 keer per jaar aanbieden. De afvalstoffenheffing in Roosendaal bedraagt in 2013 € 331,20 voor een meerpersoonshuishouden en € 265,20 voor een eenpersoonshuishouden.

Op basis van de eerder genoemde doelstellingen en uitgangspunten en op basis van ervaringen in andere gemeentes wordt verwacht dat de Roosendaalse huishoudens bij het eerder beschreven diftar systeem de restafvalcontainer gemiddeld 12 keer per jaar ter lediging aanbieden. In de huidige situatie is het aantal bezoeken aan de milieustraat, waarvoor een tik wordt afgeschreven gemiddeld 2,2 keer per huishouden per jaar. Na de invoering van diftar zal dat aantal bezoeken naar verwachting dalen tot gemiddeld 1 keer per huishouden per jaar. In dat geval zou de heffing bij 12 keer aanbieden van de restafvalcontainer uit kunnen komen op ca. € 280,-. Dat is ongeveer € 50,- lager dan het huidige tarief voor een meerpersoonshuishouden. Een huishouden dat helemaal geen gebruik maakt van de milieustraat zou uitkomen op een heffing van ongeveer € 265,-.

Een huishouden dat met het hiervoor beschreven diftar systeem zijn restafvalcontainer elke 2 weken aanbiedt en 2 keer per jaar afval aanbiedt op de milieustraat zal uitkomen op een heffing van ongeveer € 375,-. Dat is dus ruim € 40,- meer dan het huidige tarief voor een meerpersoonshuishouden. Indien een huishouden na de invoering van diftar zoals hiervoor beschreven het zelfde aanbodgedrag blijft aanhouden (22 keer rest en 2 bezoeken milieustraat) zal ongeveer evenveel aan afvalstoffenheffing blijven betalen als het huidige meerpersoonstarief.

7. Risico's en Flankerend beleid

Diftar invoeren heeft veel impact en het moet dan ook met grote zorgvuldigheid worden ingevoerd. De invoering van diftar leidt tot forse verandering voor de afvalinzameling en dus ook voor burgers. Dat geeft kansen op verbetering, maar het brengt ook bepaalde risico's met zich mee en veranderingen die vragen om flankerend beleid. Daarbij gaat het dan om aspecten, die hierna verder worden beschreven.

7.1 Inzameling van kunststof verpakkingen.

Het huidige brengsysteem zal niet meer in staat zijn om de toename van het aanbod te verwerken. Gezien de ervaringen van andere gemeentes is de kans groot dat het aanbod van kunststof verpakkingen meer dan verdubbelt. Dat geeft aanleiding om te overwegen om het kunststof verpakkingsmateriaal huis-aan-huis in te zamelen. Dat wil niet zeggen dat huishoudens dan een vierde container moeten krijgen. De meeste gemeentes die nu kunststof verpakkingen aan huis ophalen doen dat met zakken en die overweging kan ook in Roosendaal gemaakt worden. Invoering van een dergelijk systeem kan zonder grote investeringen in inzamelmiddelen. Het verhoogt de service naar de burgers met als gevolg een extra toename van het aanbod en verlaging van de hoeveelheid restafval. Dat leidt weer tot lagere verbrandingskosten en extra opbrengsten voor het kunststof hetgeen weer gunstig is voor de hoogte van de afvalstoffenheffing.

Bij het ramen van het financiële effect van diftar is rekening gehouden met extra kosten voor huis aan huis inzameling van kunststof verpakkingen en ook met extra opbrengsten uit de inzamelvergoedingen op basis van de tarieven die daar nu voor gelden.

Invoering van een dergelijk inzamelsysteem biedt ook mogelijkheden om te onderzoeken of voor de uitvoering daarvan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen worden ingezet.

7.2 Oneigenlijk gebruik en ontwijkgedrag.

Er zullen zeker ook mensen zijn die de mazen in het net proberen te vinden. Zo zullen mensen bang zijn dat anderen afval in hun bak gooien als ze hun bak aan de straat zetten. Dat komt nu ook voor, maar bij diftar zijn mensen bang dat ze voor een ander moeten betalen. Bij een diftar systeem op basis van volume/frequentie hoeft men niet bang te zijn dat men voor iemand anders betaalt, want je betaalt per bak en dan maakt het niet uit of de bak vol zit of niet. Dus als je een bak aanbiedt die half vol zit en iemand anders gooit er een zak in dan heeft dat geen consequenties voor de rekening. In de praktijk blijkt dat er bij een systeem op basis van volume/frequentie niet zo veel kans is om een zak in de container van iemand anders te gooien omdat de meeste bakken bij een dergelijk diftarsysteem pas worden aangeboden als ze al vol zitten. Uit de ervaringen bij andere gemeentes met de invoering van diftar blijkt dat dit soort vragen bij burgers spelen. Daarom is het belangrijk dat bij de communicatie voor de invoering hieraan uitgebreid aandacht wordt besteed.

7.3 Illegaal dumpen van afval en handhaving.

Illegaal dumpen van afval komt in alle gemeentes voor, zowel in gemeentes zonder diftar als in gemeentes met diftar. Het spreekt voor zich dat in gemeentes met diftar de verleiding om illegaal te dumpen groter is dan in andere gemeentes. Om te voorkomen dat door gebrek aan handhaving dergelijk gedrag wordt beloond zal de inzet op handhaving vergroot moeten worden en dat leidt dus ook tot extra kosten. In de begroting zullen daarvoor extra middelen moeten worden opgenomen. Bij de berekening van het financiële effect van diftar is daar al rekening mee gehouden.

7.4 Gegevensbeheer.

Als je diftar invoert dan heeft dat consequenties voor de gegevensstroom. Je moet registreren wat er aangeboden wordt en wanneer en je moet kunnen toetsen of de juiste containers worden aangeboden. Die gegevens moeten op een betrouwbare manier worden vastgelegd en uiteindelijk verwerkt in de aanslag die aan de huishoudens wordt opgelegd. Daarvoor moeten afspraken worden

gemaakt met Saver en met de Belastingssamenwerking en daar zullen ook extra kosten voor moeten worden gemaakt. In het financieel overzicht is daar ook rekening mee gehouden.

7.5 Kwaliteitsbeheersing.

Als je burgers laat betalen voor restafval, terwijl het gft gratis kan worden aangeboden dan bestaat de kans dat men sneller geneigd is om dingen in de gft-bak te gooien die daar niet in thuis horen. Dat kan leiden tot ontoelaatbare vervuiling van gft. Dat vraagt natuurlijk om controle. Dat kan handmatig maar er bestaat tegenwoordig een techniek om de inhoud van gft-containers te scannen op vervuiling. In het buitenland is daar al jarenlang ervaring mee opgedaan en inmiddels zijn er ook gemeentes in Nederland die daar ervaring mee opgedaan hebben, waaronder Apeldoorn. Dat vraagt natuurlijk een extra investering.

7.6 Verwerkingscontract met Attero voor restafval.

Verder vormen de contracten die Brabantse gemeentes hebben met Attero ook een aandachtspunt. Wij hebben met Attero een contract voor de verbranding van restafval. In dat contract is vastgelegd dat de Brabantse gemeentes gezamenlijk minimaal 510.000 ton restafval moeten aanleveren. Zodra die hoeveelheid niet gehaald wordt kan er een boeteclausule in werking treden. Naarmate meer gemeentes maatregelen nemen om de hoeveelheid restafval te verminderen neemt het risico op een boete toe. Overigens lopen we dat risico ook als roosendaal geen diftar invoert.

7.7 Opbrengsten uit monostromen zoals oud papier, textiel, kunststof verpakkingen e.d.

Het financiële voordeel dat met diftar wordt bereikt, komt voor een deel uit de opbrengsten van stromen als oud papier, textiel en kunststof verpakkingen. De tarieven voor papier en textiel wordt door de markt bepaald en dat vormt voor de gesloten financiering een risico. Voor wat betreft de vergoedingen voor inzameling van kunststof verpakkingen zijn we afhankelijk van de afspraken die hierover worden gemaakt op landelijk niveau tussen het bedrijfsleven, de VNG en het ministerie.

7.8 Kwijtscheldingen.

In de huidige situatie kent de Gemeente Roosendaal een kwijtscheldingsbeleid waarbij huishoudens beneden een bepaald inkomen volledige kwijtschelding van de afvalstoffenheffing kunnen krijgen. Als dat beleid bij de invoering van diftar gehandhaafd zou worden dan heeft deze bevolkingsgroep geen stimulans om goed te scheiden. Toch is het belangrijk dat ook voor deze burgers de stimulans om hun afval optimaal te scheiden in stand gehouden wordt. Dat kan bijvoorbeeld door alleen het vaste heffingsdeel voor kwijtschelding in aanmerking te laten komen. Dit is als uitgangspunt gehanteerd bij het berekenen van de financiële effecten van de invoering van diftar.

7.9 Bijzondere omstandigheden.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij men ongewild meer afval heeft dan normaal zonder dat men daar zelf voor gekozen heeft of zonder dat men daar zelf invloed op uit kan oefenen. Bijvoorbeeld iemand die incontinentiemiddelen gebruikt produceert ook meer afval. In veel gevallen zullen dergelijke mensen in aanmerking komen voor een vergoeding in het kader van de WMO. Mocht dat niet het geval zijn dan kan het college in individuele gevallen besluiten om dergelijke extra kosten te compenseren.

8. Overwegingen met betrekking tot nascheiden als alternatief

Als alternatief om te komen tot vermindering van de hoeveelheid restafval kan ook overwogen worden om huishoudelijk afval ongescheiden in te zamelen en herbruikbare materialen achteraf uit het restafval te halen door nascheiding. Daarmee is met name in het noorden van Nederland al uitgebreid ervaring opgedaan.

Hoewel de techniek van nascheiding nog steeds verder ontwikkeld wordt en gebleken is dat nascheiding voor bepaalde afvalstromen zoals blik wel geschikt is, blijkt ook dat voor belangrijke afvalstromen zoals gft, en oud papier nascheiding absoluut geen optie is omdat die materialen dusdanig zijn vervuild dat ze niet meer geschikt te maken zijn voor hergebruik en alleen geschikt zijn voor verbranding. Voor de meeste stromen geldt dat de waarde van brongescheiden afvalstromen zowel in financiële zin als in termen van duurzaamheid in het algemeen hoger is dan voor nagescheiden materialen en dat is weer gunstiger voor de hoogte van de afvalstoffenheffing.

9. Implementatie

9.1 Planning

Indien in de zomer van 2013 besloten wordt om gedifferentieerde tarieven in te voeren dan zou 1 januari 2014 een geschikt moment om daarmee te starten. De periode tussen de zomervakantie en 1 januari 2014 kan worden benut om burgers daarop voor te bereiden met behulp van gerichte voorlichting. Bovendien kan die periode gebruikt worden om de invoering technisch, organisatorisch en administratief voor te bereiden. Om burgers al eerder voor te bereiden op de nieuwe situatie zou direct na de zomer al gestart kunnen worden met de huis aan huis inzameling van kunststof verpakkingen. De proef die onlangs gehouden is in o.a. de wijk Weihoek wijst uit dat de bereidheid om daaraan mee te doen groot is, zelfs in een niet diftar situatie.

9.2 Containerkeuze

Voorafgaand aan de invoering van het alternerend inzamelen per 1 januari 2010 is aan de burgers destijds de mogelijkheid geboden om in afwijking van de standaardcontainer van 240 liter te kiezen voor kleinere containers.

De invoering van gedifferentieerde tarieven kan voor burgers aanleiding vormen om hun keuze voor de grootte van de container te willen herzien. In principe kunnen burgers altijd een verzoek indienen bij Saver om hun container om te wisselen, maar daarvoor wordt door Saver de kosten in rekening gebracht.

Om de burgers de overgang naar de nieuwe situatie zo goed mogelijk te ondersteunen ligt het voor de hand om ook nu de burgers eenmalig de gelegenheid te bieden om hun container om te wisselen.

9.3 Communicatie

De invoering van gedifferentieerde tarieven leidt tot een wezenlijke verandering van het inzamelen van huisvuil. Op de burgers wordt een beroep gedaan om veel bewuster met hun afval en het scheiden van afval om te gaan. Dat leidt tot veel vragen bij bewoners over zaken zoals:

- afvalscheiding en het nut daarvan
- tarieven voor de afvalstoffenheffing
- wat hoort wel bij gft, oud papier, kunststof enz., en wat niet
- het voorkomen van overlast zoals stank
- het omgaan met illegaal dumpen en het dumpen van afval in containers van anderen enz.

Om bewoners zo goed mogelijk bij de veranderingen te ondersteunen is het belangrijk tijdig en uitgebreid te communiceren. Daarbij kan aangesloten worden bij de afvalscheidingscampagne die door Saver is gestart en in de gemeentes Bergen op Zoom en Woensdrecht al verder is uitgerold.

10. Conclusie en aanbeveling

Uit het voorgaande is af te leiden dat met de invoering van gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing de burger gestimuleerd wordt om bewuster met zijn huishoudelijk afval om te gaan waardoor een veel groter deel van het vrijkomende huishoudelijk afval gescheiden wordt en voor hergebruik geschikt blijft. Daardoor vermindert de hoeveelheid restafval en dus ook de verbrandingskosten.

Op deze manier kan de burger zelf invloed uitoefenen op de wijze waarop zijn afval wordt verwerkt en hergebruikt en uiteindelijk levert hem dat een lagere afvalstoffenheffing op.

Om te komen tot een zo groot mogelijk reductie van de hoeveelheid restafval, een zo groot mogelijk hergebruik en zo laag mogelijke afvalbeheerkosten wordt voorgesteld om een stelsel met gedifferentieerd tarieven voor de afvalstoffenheffing in te voeren dat gebaseerd is op het principe volume/frequentie zoals beschreven onder punt 5.5.

Om de te verwachten capaciteitsproblemen bij de oranje verzamelcontainers door de invoering van diftar te voorkomen wordt voorgesteld om vooruitlopend op de invoering van diftar al dit jaar na de zomer te starten met de huis aan huis inzameling van kunststof verpakkingen d.m.v. zakken.