

Prijsprikkel voor restafval – de vier scenario's

September 2022

Scenario 1 – geen prijsprikkel

In dit scenario blijft de afvalstoffenheffing voor iedereen gelijk, ongeacht hoeveel restafval een huishouden heeft (oftewel: hoe goed het eigen afval gescheiden wordt). Er verandert dus niets ten opzichte van de huidige koers. De gemeente is geen tijd en geld kwijt aan een omschakeling, er is geen verandering voor inwoners, onrust wordt voorkomen, er zijn geen extra risico's. Overall is dit ook de variant die het minste kost – althans bij het huidige prijspeil.

De keuze voor deze optie komt neer op een wijziging in het beleid. Met de vaststelling van het afvalbeleid (27 februari 2014) heeft de gemeenteraad zich gecommitteerd aan het streven naar het zo veel mogelijk beperken van het verbranden van grondstoffen met als doelstelling maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar. Op 24 juni 2021 is dit nogmaals bekrachtigd met het raadsbesluit "Naar 100 kg restafval". Bij de keuze voor scenario 1 wordt deze doelstelling losgelaten. Mogelijkheden om het restafval verder te beperken zijn minder wenselijk (zoals het nog verder terugbrengen van de inzamelfrequentie van restafval) of kostbaar (zoals omgekeerd inzamelen¹, GFT-inzameling bij hoogbouw, communicatie verder intensiveren) en blijken in de praktijk veel minder effectief dan een prijsprikkel.

Een ander nadeel is dat inwoners de mogelijkheid ontnomen wordt om invloed te hebben op de hoogte van hun afvalstoffenheffing. Ook zijn we kwetsbaarder voor eventueel toekomstige prijsverhogingen voor het verwerken van restafval (bv. als gevolg van de toekomstige CO₂-heffing op het verbranden van afval²). Het afzien van het invoeren van een prijsprikkel kan bovendien een verkeerd signaal afgeven, namelijk dat het beperken van restafval kennelijk toch niet zo belangrijk is. Hierdoor kan de bereidheid om afval te scheiden verminderen.

¹ Bij omgekeerd inzamelen wordt de kliko voor restafval afgeschaft, en moet restafval naar verzamelcontainers in de wijk gebracht worden.

² Dat de CO₂-heffing voor het verbranden van afval er komt, lijkt zeer waarschijnlijk. Niet duidelijk is hoe deze vastgesteld gaat worden en of het in plaats van, of bovenop de huidige belasting op restafval komt.

De voor- en nadelen op een rij

Scenario 1 – geen prijsprikkel	
Voordelen	Nadelen
Geen verandering in service niveau; inwoners hoeven zich niet aan te passen.	Het streven naar zo weinig mogelijk restafval, wordt losgelaten; de doelstelling wordt niet gehaald.
Geen extra kosten of meer inzet gemeente vereist	Goed scheiden van afval wordt niet financieel beloond; inwoners hebben geen invloed op hun afvalstoffenheffing.
Geen risico's als gevolg van haperende techniek of registratiefouten	Kwetsbaarheid voor eventuele stijgende kosten voor de verwerking van restafval
Geen risico op extra vragen over, en/of bezwaren tegen afvalstoffenheffing	Risico van terugval in de huidige resultaten van afvalscheiding
Geen risico op meer bijplaatsingen, dumpingen en vervuiling van gescheiden afval	Draagvlak: teleurstelling bij een deel van de bewoners
Draagvlak: opluchting bij een deel van de inwoners	

Scenario 2 - Prijsprikkel op basis van volume en frequentie

Deze vorm van prijsprikkel wordt in 105 gemeenten in Nederland toegepast (bron RWS 2020).

Huishoudens worden in dit scenario financieel beloond als ze minder vaak dan gemiddeld restafval aanbieden. Hiervoor wordt bijgehouden wat het volume van de kliko voor restafval is (140 liter of 240 liter) en hoe vaak deze geleegd wordt. Voor de hoogbouw wordt bijgehouden hoe vaak een zak restafval in de container wordt gedaan, en of daarbij de grote opening (voor een 60 liter zak) wordt gebruikt, of de kleine opening (voor een 30 liter zak).

De inzamel- en registratievoorzieningen om dit te kunnen bijhouden zijn al grotendeels aanwezig. Bij de invoering van de kliko voor PMD³ in 2015 zijn alle kliko's voor restafval gechipt. En als onderdeel van de communicatiecampagne is begin 2022 een app gelanceerd waarmee bewoners kunnen bijhouden hoe vaak zij hun kliko laten legen. Hiervoor was het nodig om een goed functionerend registratiesysteem voor de ledigingen op te zetten en te voldoen aan de privacy eisen. Deze onderdelen zijn dus ook al operationeel.

De meeste hoogbouwbezoekers gebruiken een ondergrondse afvalcontainer met toegangscontrole en een pasje waarmee de inworpen nu ook al geregistreerd worden. De verzamelcontainers van appartementen waar dit nog niet het geval is, worden binnen het project "Afvalscheiden in de hoogbouw" van een paslezer voorzien. Ook komen bij alle appartementen voorzieningen om dicht bij huis PMD gescheiden aan te kunnen bieden.

Met scenario 2 maken we een belangrijke stap naar het verminderen van restafval, en is de verwachting dat we de doelstelling (minder dan 100 kg restafval per inwoner per jaar) ruim gaan halen. Een voordeel daarvan is ook dat we minder gevoelig worden voor een eventuele verdere stijging van de verwerkingskosten van restafval.

Inwoners krijgen invloed op de hoogte van hun afvalstoffenaanslag, en hoewel de totale kosten naar verwachting niet dalen, zullen mensen die goed hun afval scheiden al snel voordeliger uit zijn dan nu. Ook appelleert het aan het rechtvaardigheidsgevoel (de vervuiler betaalt).

Bij de keuze voor dit scenario moeten de faciliteiten voor het scheiden van afval opgewaardeerd worden. In de kostenraming wordt dan ook rekening gehouden met meer aanbodplaatsen voor oud papier. Ook wordt er structureel meer ingezet op het schoonhouden van de buitenruimte. De extra kosten die dat met zich meebrengt kunnen grotendeels gedekt worden door de besparing op restafval. Mensen zullen hun kliko voor restafval minder vaak aanbieden, waardoor de inzamelrondes sneller gaan. Vooralsnog gaan we er vanuit dat dit voordeel wegvalt tegen meer aanbod van GFT, PMD en papier.

Invoering van de prijsprikkel betekent wel een verandering voor inwoners, wat altijd onrust met zich meebrengt. Afrekenen op frequentie wordt als minder eerlijk ervaren ("het gaat toch om het gewicht?") en bezwaarlijk omdat restafval langer thuis bewaard wordt. Voor de gemiddelde inwoner heeft de maatregel (bij de huidige kosten voor verwerking van restafval) geen voordelig effect op de afvalstoffenheffing.

Hoewel de meeste voorzieningen al aanwezig zijn, is er voor de gemeente nog veel te doen om deze wijziging door te voeren. In bijlage 4 is hier een overzicht van opgenomen met een raming

³ PMD = lege verpakkingen van Plastic, Metaal en Drinkpakken

van de kosten. Voor de BghU (die de gemeentelijke belastingen int) zouden wij de eerste gemeente zijn die de prijsprikkel invoert, zodat ook daar aanpassingen nodig zijn. Specifieke doelgroepen (zoals minima, mensen met veel medisch afval, mensen met een beperking, inwoners die vrijwillig zwerfafval ruimen,...) zullen specifieke aandacht vragen.

Het bezwaar dat het meest wordt opgeworpen tegen de invoering van een prijsprikkel, is de angst voor zogenaamd ontwijkgedrag: restafval wordt gedumpt, naast de afvalcontainer gezet of bij het PMD, het GFT of papier gedaan. In een onderzoek naar diftar van Rijkswaterstaat in 2021, is hier expliciet naar gekeken maar kon dit effect niet worden aangetoond. Een tijdelijke toename van de vervuiling kan wel voorkomen, maar na verloop van tijd blijkt die af te nemen naar het oude niveau. Rondom de invoering van een prijsprikkel in een gemeente wordt vaak tijdelijk extra capaciteit ingezet op toezicht en handhaving. In de kostenraming voor dit scenario is uitgegaan van structureel hogere inzet op toezicht en handhaving, evenals structureel extra capaciteit voor het schoonhouden van de buitenruimte. Hierdoor kan een duurzame verbetering ten opzichte van de huidige situatie bewerkstelligd worden.

De voor- en nadelen op een rij

Scenario 2 – prijsprikkel op basis van volume en frequentie	
Voordelen	Nadelen
Restafval neemt fors af - naar verwachting met ca. 29 kg per inwoner per jaar en de doelstelling wordt waarschijnlijk gehaald	Inwoners moeten hun afvalgedrag aanpassen
Inwoners met weinig restafval en die afval goed scheiden worden beloond	Restafval wordt langer thuis bewaard
Inwoners hebben invloed op hun afvalstoffenheffing	Toezicht, handhaving en schoonhouden buitenruimte vergt meer inzet
Impact van mogelijk toekomstige prijsstijgingen voor verwerking van restafval worden beperkt	Grotere kwetsbaarheid voor haperende techniek en processen
Betere beheersing bijplaatsingen en afvaldumping	Meer administratie en klantcontact
Meer voorzieningen voor papier	Aanpassingen bij BghU: software en facturatiesysteem
Redelijk groot draagvlak voor maatregel bij deel van de inwoners	Risico van onrust en verzet vanuit een deel van de inwoners
Huishoudens met minder restafval dan gemiddeld gaan er financieel op vooruit ten opzichte de huidige situatie. Dit geldt al vanaf 1 x per jaar minder vaak de kliko laten legen of twee zakken van 60 liter minder weggooien	Benodigde investeringen en eenmalige kosten geraamd op € 511.000 - € 566.000
	Toename jaarlijkse exploitatielasten geraamd op € 25.000 – 35.000 (huidig prijspeil)

Scenario 3 - Prijsprikkel op basis van gewicht

Deze vorm van prijsprikkel wordt in 3 gemeenten toegepast (bron RWS 2020). Vanwege dit lage aantal is de basis van de ramingen weinig solide.

In dit scenario worden huishoudens financieel beloond als ze minder kilo's restafval dan gemiddeld aanbieden. De afrekening is daarmee rechtvaardiger dan in scenario 2. Het is prettiger voor inwoners die hun restafval niet op hoeven te sparen voordat ze het aanbieden. We verwachten met dit scenario meer restafval over te houden dan in scenario 2, maar de doelstelling van 100 kg waarschijnlijk wel te halen.

De registratie op gewicht heeft aanzienlijke praktische consequenties. De inzamelwagens moeten worden uitgerust met weegapparatuur. Het legen van kliko's kost meer tijd en is daardoor ook duurder. Door meer aanbod van GFT, PMD en papier stijgt de prijs van het inzamelen daarvan ook, wat niet gecompenseerd wordt door restafval. Het systeem voor het wegen van afval is storingsgevoelig. Bij de uitvoering moet men zeer alert zijn op storingen en bij kleine hoeveelheden afval kan de nauwkeurigheid van de weegapparatuur een probleem zijn. Inwoners kunnen financieel nadeel ondervinden wanneer er misbruik gemaakt wordt van kliko's die klaar staan om geleegd te worden. De meeste huishoudens zullen meer gaan betalen aan afvalstoffenheffing dan nu; alleen degenen die heel weinig restafval hebben, zijn goedkoper uit.

Een groot obstakel bij het afrekenen op gewicht is de investering die dit vereist voor de hoogbouw. De afvalcontainers moeten worden voorzien van een weegsysteem en alle huidige duo-containers moeten worden vervangen. Dit vergt een extra investering van ruim € 950.000 bovenop het bedrag van € 165.000 dat in de tabel onder de Samenvatting wordt vermeld. Daarmee zou de keuze voor afrekenen op gewicht als onrealistische optie afvallen. Ten behoeve van een juiste afweging tussen de scenario's wordt er daarom vanuit gegaan dat in dit scenario, evenals in scenario 4, gebruikers van verzamelcontainers voor restafval (ca. 20% van alle huishoudens) niet deelnemen aan het systeem met de prijsprikkel en geen bonus of malus over hun afvalstoffenheffing krijgen.

Voor het overige zijn de gevolgen voor inwoners en gemeente in dit scenario vergelijkbaar met die van scenario 2.

De voor- en nadelen op een rij

Scenario 3 – prijsprikkel op basis van gewicht	
Voordelen	Nadelen
Restafval neemt fors af - naar verwachting met ca. 26 kg per inwoner per jaar; de doelstelling wordt waarschijnlijk net gehaald.	Inwoners hoogbouw kunnen niet deelnemen aan het systeem
Directe en eerlijke manier van vaststellen van de hoeveelheid restafval	Inwoners laagbouw moeten hun afvalgedrag aanpassen
Inwoners laagbouw hebben invloed op hun afvalstoffenheffing	Risico op financieel nadeel voor inwoners laagbouw bij misbruik van hun cliko door derden
Impact van mogelijk toekomstige prijsstijgingen voor verwerking van restafval worden beperkt	Toezicht, handhaving en schoonhouden buitenruimte vergt meer inzet
Betere beheersing bijplaatsingen en afvaldumping	Zeer grote kwetsbaarheid voor haperende techniek en processen vergt extra inzet
Meer voorzieningen voor papier	Veel meer administratie en klantcontact
Groot draagvlak voor maatregel bij deel van de inwoners	Aanpassingen bij BghU: software en facturatiesysteem
	Risico van onrust en verzet vanuit een deel van de inwoners
	Benodigde investeringen en eenmalige kosten geraamd op € 708.000 - 748.000
	Toename jaarlijkse exploitatielasten geraamd op € 134.000 – 154.000
	Inwoners zijn duurder uit, tenzij ze 51 kg restafval minder hebben dan gemiddeld

Scenario 4 prijsprikkel op basis van gewicht en frequentie

Deze vorm van prijsprikkel wordt in 12 gemeenten toegepast (bron RWS 2020).

In dit scenario worden huishoudens financieel beloond als ze minder vaak én minder kilo's restafval dan gemiddeld aanbieden. Veel van de gemeenten die dit systeem hanteren, zijn begonnen met enkel het gewicht registreren. Omdat het resultaat (de afname van restafval) tegenviel, is het later uitgebreid met het registreren van het aantal keer dat restafval wordt aangeboden. Wanneer het gewicht al geregistreerd wordt, kost dit geen of nauwelijks extra moeite. En de behaalde resultaten zijn veel beter, ook beter dan bij de prijsprikkel op basis van volume en frequentie.

Wat betreft klantvriendelijkheid, houdt dit scenario het midden tussen 2 en 3: het zal als rechtvaardiger beleefd worden dan 2, maar inwoners zullen nog steeds geneigd zijn hun restafval op te sparen. Naar verwachting wordt de doelstelling van 100 kg ruim gehaald.

Evenals voor scenario 3 moeten gewichten geregistreerd worden en dit leidt tot dezelfde praktische uitdagingen. Dankzij de sterkere afname van restafval zijn de structurele kosten echter minder hoog. Nog steeds zullen de meeste inwoners meer aan afvalstoffenheffing betalen dan nu het geval is, maar het is zeker mogelijk om per jaar 25 kg minder restafval dan gemiddeld te hebben en daarmee financieel voordeel te behalen. Het grootste nadeel blijft het feit dat inwoners van de hoogbouw niet deel kunnen nemen aan het systeem.

De voor- en nadelen op een rij

Scenario 4 – prijsprikkel op basis van gewicht en frequentie	
Voordelen	Nadelen
Restafval neemt fors af - naar verwachting met 33 kg; de doelstelling wordt waarschijnlijk ruim gehaald.	Inwoners hoogbouw kunnen niet deelnemen aan het systeem
Directe en eerlijke manier van vaststellen van de hoeveelheid restafval	Inwoners laagbouw moeten hun afvalgedrag aanpassen
Inwoners laagbouw met weinig restafval en die afval goed scheiden worden beloond	Restafval wordt langer thuis bewaard bij inwoners laagbouw
Inwoners laagbouw hebben invloed op hun afvalstoffenheffing	Risico op financieel nadeel voor inwoners laagbouw bij misbruik van hun kliko door derden
Impact van mogelijk toekomstige prijsstijging voor verwerking van restafval wordt beperkt	Toezicht, handhaving en schoonhouden buitenruimte vergt meer inzet
Betere beheersing bijplaatsingen en afvaldumping	Zeer grote kwetsbaarheid voor haperende techniek en processen vergt extra inzet
Meer voorzieningen voor papier	Veel meer administratie en klantcontact
Groot draagvlak voor maatregel bij deel van de inwoners	Aanpassingen bij BghU: software en facturatiesysteem
Huishoudens laagbouw met beduidend minder restafval dan gemiddeld, gaan er financieel op vooruit ten opzichte de huidige situatie. Dit geldt vanaf 25 kg minder restafval per jaar.	Risico van onrust en verzet vanuit een deel van de inwoners
	Benodigde investeringen en eenmalige kosten geraamd op € 708.000 - € 748.000
	Toename jaarlijkse exploitatielasten geraamd op € 58.000 – € 78.000