

## **Goed (afval-)gedrag beloond**

### **Verkenning wenselijkheid en haalbaarheid diftar voor Utrechtse Heuvelrug – januari 2021**

#### **Aanleiding**

Bij de tussentijdse evaluatie van ons afvalbeleid in 2017 is geconcludeerd dat we met de huidige maatregelen en voorziene projecten de doelstelling (maximaal 100 kg restafval/inwoner/jaar) niet halen. Diftar heeft zich inmiddels bewezen als effectieve maatregel om restafval te verminderen: de ruim vijftig gemeenten in Nederland die inmiddels op of onder de 100 kg zitten, hebben een diftar systeem. Aan de andere kant: diftar is geen garantie voor het behalen van de doelstelling en het systeem kent ook nadelen.

Het besluit om wel of niet diftar in te voeren is een politieke beslissing waarbij verschillende aspecten tegen elkaar afgewogen moeten worden, zoals milieu, efficiency, (eerlijke verdeling van) kosten, risico op vervuiling, draagvlak, enz. Om deze afweging goed te kunnen maken is het van belang om kennis te hebben van de feiten en de landelijke ervaring met diftar. Daarnaast zijn specifieke kenmerken van onze gemeente van invloed op de effecten die van deze maatregel te verwachten zijn.

Deze Verkenning beoogt de technische informatie te leveren op basis waarvan een afgewogen keuze gemaakt kan worden. Voor de doorrekening van de effecten moesten aannames gedaan worden. Deze staan expliciet benoemd. De aannames kunnen uiteraard gewijzigd worden, hetgeen invloed kan hebben op de conclusies. We zullen daar kort op in gaan.

Basis van de Verkenning is een bureaustudie die in opdracht van de gemeente in 2019 is uitgevoerd naar de mogelijke effecten van de invoering van diftar. De auteurs hadden weliswaar beschikking over onze registraties en overige informatie, maar kennen de gemeente niet. Bovendien is er sindsdien veel veranderd, met name in termen van kosten en baten. Wij hebben de studie dus geactualiseerd en verder toegesneden op onze specifieke situatie.

Het rapport van de oorspronkelijke bureaustudie is als bijlage bijgevoegd.

#### **Wat is diftar?**

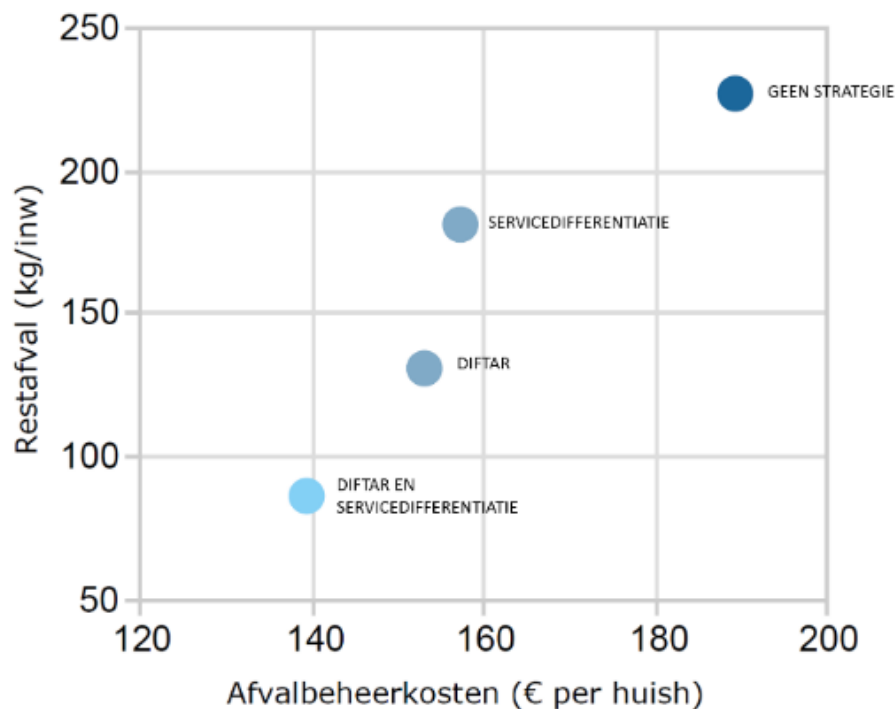
Diftar staat voor “gedifferentieerd tarief”. In de praktijk wordt er onder verstaan dat de hoogte van de afvalstoffenheffing voor een deel afhangt van de hoeveelheid restafval die aangeboden wordt. Oftewel: het scheiden van afval wordt beloond.

Er zijn verschillende manieren waarop de hoeveelheid restafval kan worden afgerekend: sommige gemeenten werken met dure zakken; anderen wegen het afval. De meest gebruikte methode is echter om iedere keer dat de kliko voor restafval geleegd wordt of (in het geval van hoogbouw) iedere keer dat een zak restafval in de verzamelcontainer wordt gedaan, een bedrag in rekening te brengen. Deze methode ligt ook het meest voor de hand in onze gemeente: we hebben immers al gechipte kliko’s voor restafval en veel van de verzamelcontainers bij de hoogbouw werken met een pasjessysteem. De methode om het afval te wegen is foutgevoeliger en zou extra investeringen vereisen. Voor de Verkenning zijn we daarom uitgegaan van het zogenaamde “volume/frequentie” systeem: de afrekening gebeurt op basis van het volume van de kliko/zak en hoe vaak deze aangeboden wordt.

#### **Algemene feiten diftar in Nederland**

Inmiddels kent zo’n 30% van de gemeenten in Nederland een vorm van diftar. Het volgende plaatje geeft een indruk van de effectiviteit van diftar om de hoeveelheid restafval te verminderen, en het gemiddelde effect op de kosten. Diftar wordt hierin vergeleken met “servicedifferentiatie” – hier

vallen alle maatregelen onder die de service op restafval verlagen zoals minder frequent inzamelen, kleiner formaat klike's, omgekeerd inzamelen<sup>1</sup>, enz ....



*Figuur 1: De gemiddelde hoeveelheid restafval en afvalbeheerkosten bij verschillende afvalstrategieën*

De gegevens van figuur 1 zijn van 2018 en zijn gemiddelden van alle gemeenten. Om een zinvolle vergelijking te maken, worden gemeenten ingedeeld in hoogbouwklassen. Het is immers niet relevant om de prestaties van een landelijk gemeente te vergelijken met die van een grote stad. Utrechtse Heuvelrug zit in hoogbouwklasse C. Onderstaande cijfers zijn afkomstig van de benchmark van 2019 en gelden voor de deelnemende gemeenten uit hoogbouwklasse C.

	Gemiddelde niet-diftar gemeenten cat. C	Gemiddelde diftar gemeenten cat. C	Utrechtse Heuvelrug
Kg restafval/inw/jaar	190	131	135 <sup>2</sup>
Afvalbeheerkosten/huishouden	€ 203	€ 172	€ 208

Bovenstaande lijkt er op te wijzen dat gemiddeld genomen diftar een aantrekkelijke en kosteneffectieve maatregel is. De praktijk leert echter dat de effectiviteit nauw samenhangt met de Ausgangssituatie van de betreffende gemeente, en de specifieke lokale omstandigheden. Zo is te zien dat Utrechtse Heuvelrug in termen van hoeveelheid restafval relatief laag zit en in termen van kosten relatief hoog. De vraag is dan ook terecht welk effect van de invoering van diftar te verwachten is

<sup>1</sup> Bij omgekeerd inzamelen wordt gescheiden afval (PMD, papier, GFT) aan huis opgehaald, bijvoorbeeld met klike's; het ongescheiden restafval moet worden weggebracht naar een verzamelcontainer in de buurt.

<sup>2</sup> In de benchmark wordt 17 kg per inwoner van het grof restafval niet meegerekend als restafval omdat het nagescheiden wordt. Voor ons beleid zijn we altijd uitgegaan van de cijfers van bronscheiding (dus de hoeveelheid afval die wel of niet gescheiden wordt aangeboden), waardoor wij komen op 152 kg per inwoner (grof en fijn) restafval in 2019. In de rest van deze verkenning houden we ons aan de eigen systematiek.

onder onze specifieke omstandigheden. De hierna volgende prognose is een zo reëel mogelijke inschatting toegesneden op de situatie in onze gemeente.

## Verwachte effecten van de invoering van diftar in Utrechtse Heuvelrug

### 1. De hoeveelheid restafval daalt met ca 30 kg per inwoner per jaar

De samenstelling van ons restafval (grof restafval niet meegerekend) bestaat nu voor een groot deel uit bestanddelen die in theorie gescheiden hadden kunnen worden. De belangrijkste zijn GFT (36%), oud papier (8 %) en PMD (9%). We verwachten dat door diftar gecombineerd met uitvoerige communicatie het aandeel GFT in restafval in de laagbouw fors kan dalen (50%). In de hoogbouw zijn geen voorzieningen voor GFT. Daar kunnen we geen afname verwachten. PMD is volumineus. Dit zal mensen er extra toe aanzetten om PMD zoveel mogelijk te scheiden van het restafval. Een afname van 50% in het restafval lijkt dan ook reëel. Ook papier in het restafval zal minder worden; we verwachten een daling van 20%. Ervaring uit andere gemeenten leert dat de invoering van diftar ook een preventie-effect kent: een bepaald deel van het restafval verdwijnt zonder dat dat in de andere stromen is terug te vinden. Op basis van ervaringscijfers gaan we uit van 6 kg/inwoner.

Dit alles bij elkaar leidt tot 30 kg minder restafval per inwoner per jaar. Dit is een afname van 20% ten opzichte van 2019. Gemiddeld in Nederland is de afname 20-40%. Dat wij aan de lage kant zitten komt omdat afval nu al relatief goed gescheiden wordt.

Er van uitgaand dat deze ramingen kloppen, kunnen we met diftar 122 kg/inwoner/jaar aan restafval verwachten. Dit is nog niet de 100 kg die we beogen. Er staan echter meer maatregelen op stapel waar we effect van kunnen verwachten. Enerzijds is dat de realisatie van PMD-voorzieningen bij de hoogbouw, anderzijds is het de nieuwe werkwijze op de milieustraat. Door een betere controle en het weren van oneigenlijk gebruik op de milieustraat verwachten we dat met name de hoeveelheid grof restafval afneemt. Alles bij elkaar is dan ook reëel te verwachten dat de 100 kg wellicht niet gehaald wordt, maar wel benaderd.

### 2. De structurele kosten blijven nagenoeg gelijk

De volgende tabel geeft een indruk van de structurele baten en kosten van de invoering van diftar (€/jaar)

	<b>baten</b>	<b>kosten</b>
Lagere verwerkingskosten restafval	225.000	
Hogere verwerkingskosten GFT en papier		78.000
Toename vergoeding PMD	43.000	
Extra kosten administratie, facturatie en inning		82.000
Extra kosten handhaving en reiniging buitenruimte		110.000
<b>Totaal</b>	<b>268.000</b>	<b>270.000</b>

De extra kosten voor de administratieve handelingen zijn mogelijk te hoog ingeschat: de ervaringen van verschillende gemeenten lopen uiteen en de BghU heeft vooralsnog geen ervaring met diftar. Totdat de administratieve procedures goed ingeregeld zijn en inwoners ermee vertrouwd zijn, moet in ieder geval rekening gehouden worden met veel extra werk.

De extra kosten voor handhaving en reiniging van de buitenruimte hebben alles te maken met de bijeffecten en de keuzes die gemaakt worden voor het beheersbaar houden van deze effecten. In paragraaf 5 gaan we hier verder op in.

Wanneer als gevolg van diftar klike's minder vaak aan de weg worden gezet, geeft dit een voordeel bij de inzameling. Op dit moment wordt de inzamelaar betaald op basis van het aantal adressen waar hij langs rijdt. Hierdoor zou het voordeel van diftar voor de inzamelaar zijn, en niet voor de

gemeente. Het contract loopt echter eind 2022 af. In een volgend contract kan hier wel rekening mee gehouden worden. Hoe groot dat voordeel is, is nu niet in te schatten.

### 3. De eenmalige kosten bedragen € 354.000

De volgende tabel geeft de geraamde eenmalige kosten weer die gemaakt worden voor de invoering van diftar. Deze inzet is tijdelijk en komt bovenop de extra inzet die structureel is opgevoerd (zie hierboven).

wat	specificatie	Geraamd bedrag (€)
Extra inzet communicatie	inhuur expertise + materiaalkosten	50.000
afvalcoach	1 fte gedurende 1 jaar	75.000
Extra handhaving	½ fte gedurende 1 jaar	38.000
Extra schoonmaak Biga	Gedurende 6 maanden na invoering	6.000
Projectleiding en overige projectkosten	½ fte gedurende 1 jaar	100.000
Inhuur specifieke expertise (juridisch, financieel, ICT)	100 uur	10.000
Ureninzet eigen organisatie	Totaal 1 fte gedurende 1 jaar	75.000
<b>Totaal</b>		<b>354.000</b>

Het is mogelijk dat de inschatting van de kosten voor projectorganisatie (te) hoog zijn ingeschat. Het goed inregelen van het nieuwe systeem kan echter heel veel tijd en geld schelen in de jaren erna. Het is dus niet verstandig hier een te laag bedrag voor te ramen.

Mocht een voorstel voor diftar uitgewerkt gaan worden, dan zal de dekking van dit eenmalige bedrag onderdeel uitmaken van het voorstel.

### 4. De vereiste investering bedraagt € 461.000

Relatief hoeven er geen grote aanpassingen gedaan te worden om over te gaan op diftar. Onze kliko's voor restafval zijn al voorzien van chips, de voorzieningen voor PMD zijn (wanneer het project Afvalscheiden in de hoogbouw klaar is) al voor een groot deel gerealiseerd, en veel van de verzamelcontainers werken met pasjes en een toegangssysteem. Desalniettemin zijn er nog altijd "losse eindjes" die aandacht verdienen. In de tabel hieronder zijn deze op een rijtje gezet:

wat	toelichting	Investering (€)
Inworpzulen aanpassen	De inworpopening van verzamelcontainers verkleinen (30 l. zakken ipv. 60 l. zakken)	30.000
Containers aanpassen	Veel containers werken met pasjes, maar niet allemaal. Zo'n 45 verzamelcontainers bij vooral kleinere appartementen moeten aangepast worden voor diftar. In de meeste gevallen zal een duo container voor restafval en PMD geplaatst worden.	224.000
Registratie, facturatie en inningssyteem	Aanschaf en inrichting module diftar door BGHU	60.000

Papiercontainers	Voor inwoners die geen papierkliko hebben (hoogbouwbewoners) zijn er niet veel voorzieningen. We willen 10 extra ondergrondse papiercontainers plaatsen.	80.000
Restafval op de milieustraat	Inwoners moeten betalen voor het afgeven van restafval op de milieustraat. We plaatsen een ondergrondse perscontainer met betaalde inworp en cameratoezicht	45.000
Afvalbakken	De opening van de afvalbakken in de openbare ruimte worden verkleind	22.000
<b>Totaal</b>		<b>461.000</b>

Geen van de BghU gemeenten heeft een diftarsysteem, maar bij een aantal is het wel onderwerp van discussie. Het is niet ondenkbaar dat de aanschaf van de module voor het inningssysteem van de BghU op termijn gedeeld kan worden met andere gemeenten.

Het realiseren van voorzieningen voor kleinere appartementen is relatief duur. Er kan voor gekozen worden om een klein aantal appartementen uit te zonderen van het diftar systeem en een vast bedrag in rekening te brengen voor het aangeboden restafval.

De investering leidt tot een toename van jaarlijkse kapitaallasten van ca. € 45.000 die doorgerekend worden in de afvalstoffenheffing.

## 5. Gevolgen voor een individueel huishouden

Op basis van bovenstaande schattingen, zal de gemiddelde afvalstoffenheffing stijgen met een bedrag van ca. € 2,25 zijnde de kapitaallasten van de investering. Maar huishoudens hebben door hun gedrag invloed op een deel van de kosten.

Het tarief zal bestaan uit een vast deel dat voor iedereen gelijk is, en een variabel deel dat wordt bepaald door de hoeveelheid restafval. Ervaring uit andere gemeenten leert dat, om geen financieel risico te lopen, het variabele deel van de heffing zoveel mogelijk de werkelijke kosten van die hoeveelheid restafval moet benaderen. Het verwachte gemiddelde aanbod van fijn restafval is 87 kg per inwoner<sup>3</sup>. Voor iemand die goed afval scheidt is 30 kg mogelijk<sup>4</sup>, dus 57 kg minder. Per huishouden van gemiddeld 2,5 personen scheelt dit € 22,- aan verwerkingskosten. Samen met het voordeel van de inzameling (zie onder 2) kan dit al snel € 25,- zijn.

Voor huishoudens met kliko's verandert er weinig: zij zijn al voorzien van alle faciliteiten om dicht bij huis afval goed te scheiden. Voor de hoogbouw verandert er wel een en ander. Aangezien de afrekening op basis van inworpen wordt bepaald, wordt de inworpopening verkleind. Het is nu geschikt voor vuilniszakken van 60 liter; om te voorkomen dat we bewoners dwingen om een volle 60 liter zak naar de verzamelcontainer te brengen zal de opening aangepast worden voor zakken van maximaal 30 liter.

Voor de hoogbouw zijn vooralsnog geen voorzieningen gepland om GFT apart in te zamelen. GFT uit de hoogbouw bestaat vrijwel geheel uit keukenafval en etensresten die technisch lastig zijn om op hygiënische manier via verzamelcontainers in te zamelen. De milieuwinst is beperkt, en de benodigde investering heel hoog. Daarom stellen wij voor om voor om bij de bepaling van het aanbiedtarief in de hoogbouw rekening te houden met een bepaald aantal kilo's GFT die bij het restafval zullen zitten. Het pasjessysteem dat nu al gangbaar is voor de ondergrondse containers zal op alle containers toegepast gaan worden. In veel gevallen zullen ondergrondse duocontainers (waar zowel restafval

<sup>3</sup> Het huidige aanbod aan fijn restafval (dus exclusief grof restafval) is 117 kg. Door de invoering van diftar verwachten we een daling van 30 kg (zie bij 1).

<sup>4</sup>De hoeveelheid 30 kg restafval per persoon per jaar is de landelijke doelstelling voor het jaar 2030 die nu al in een enkele gemeente gehaald wordt.

als PMD aangeboden kan worden) worden geplaatst zodat de bewoners ook hun PMD dicht bij huis kunnen aanbieden.

## **6. De te verwachten bij-effecten en benodigde maatregelen**

Een toename van dumpingen, bijplaatsingen, overvolle afvalbakken en vervuiling van de andere afvalstromen – dat zijn de bijeffecten die veel mensen zorgen baren.

Ongetwijfeld zal een deel van onze inwoners proberen van restafval af te komen zonder dat dit in rekening kan worden gebracht. Hoewel het onmogelijk is om onwenselijke gedrag helemaal tegen te gaan, weten we van de gemeenten die diftar ingevoerd hebben dat het niet geleid heeft tot een noemenswaardige toename van dumpingen, bijplaatsingen en vervuiling van de openbare ruimte. Desalniettemin zetten we in op een combinatie van preventie, handhaving en reiniging om direct vanaf de invoering uitwassen te voorkomen. In de startfase ligt de nadruk op coaching met een full time afvalcoach gedurende een jaar. Daarnaast maken we structureel geld vrij om de huidige handhaving met ½ fte op te hogen, met daar bovenop nogmaals ½ fte gedurende een jaar rondom de invoering. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat, zodra er ergens afval gedumpt, bijgeplaatst of in een afvalbak gepropt wordt, dit snel wordt weggehaald. We willen Biga vragen een medewerker met voertuig full time in te zetten in onze gemeente om aanbiedplaatsen en afvalbakken te controleren en vrij te houden van afval. Dit in nauwe samenwerking met onze reguliere toezichthouder, de afvalcoach, en de BOA's.

Vervuiling van de gescheiden afvalstromen is een reëel risico. Duidelijke en herhaaldelijke communicatie is hiervoor een eerste vereiste. Daarnaast werken ook hiervoor de coach, onze toezichthouder en handhaving nauw samen om dit zoveel mogelijk tegen te gaan.

De kosten van de extra handhaving en reiniging zijn aanzienlijk – zowel structureel (€ 110.000 per jaar) als eenmalig (€ 119.000). Het is denkbaar dat na verloop van tijd de structurele inzet naar beneden kan worden bijgesteld.

## **7. Alternatieven voor diftar**

De vraag blijft of diftar de meest aangewezen maatregel is om de doelstelling van 100 kg restafval per inwoner te benaderen. Hieronder staan een aantal andere maatregelen waar mee gewerkt wordt, al dan niet in combinatie met elkaar of met diftar.

Inzamelfrequentie van restafval verder verlagen (bv. 1x/4 weken): Voordeel van deze maatregel is dat het geen investering vraagt, en de kosten van inzameling verlaagt. Het nadeel is dat het inwoners geen uitweg biedt in het geval ze (een enkele keer of regelmatig) er niet mee uit de voeten kunnen. Het is geen gebruikersvriendelijke maatregel en het risico van vervuiling van andere afvalsoorten (PMD, GFT, papier) is groot.

Omgekeerd inzamelen: dit houdt in dat gescheiden afval aan huis wordt opgehaald, en dat restafval moet worden weggebracht naar een ondergrondse container in de buurt. Uit ervaring in andere gemeenten blijkt deze maatregel in combinatie met diftar het grootste effect te hebben op de hoeveelheid restafval. Kostentechnisch is het minder interessant: het aanbrengen van de vele ondergrondse containers vereist een aanzienlijke investering en ook de exploitatielasten van verzamelcontainers zijn hoger in vergelijking met kliko's. Vanwege de uitgestrektheid van onze gemeente, ligt deze maatregel minder voor de hand dan voor een meer stedelijk gebied. Bovendien blijkt de vervuiling van de gescheiden afvalsoorten bij omgekeerd inzamelen een groter probleem te zijn dan bij alleen diftar.

Communicatie en serviceverhoging voor GFT. Ons restafval bestaat voor een groot deel uit GFT, en met name keukenafval. Het beter scheiden van keukenafval zal al snel effect hebben op onze kilo's restafval. Zoals hiervoor al aangegeven, moet invoering van diftar sowieso gepaard gaan met hernieuwde communicatie over afval scheiden, en GFT is daar een belangrijk onderdeel van.

Serviceverhoging op GFT, zoals het verhogen van de inzamelfrequentie, het uitdelen van keukenbakjes voor GFT, het realiseren van inzamelvoorzieningen voor GFT bij de hoogbouw, zullen ook zeker effect hebben. Daar hangt uiteraard ook een prijskaartje aan. Een overweging die hierbij moet worden meegenomen is de mate van circulariteit van GFT, oftewel het percentage dat in de vorm van compost en biobrandstoffen wordt teruggebracht in de keten. Vanwege het hoge vochtgehalte is die voor GFT vrij laag (32%) – zeker in vergelijking met PMD (72%), papier (88%) en glas (85%).