

Gedifferentieerd tarief voor restafval in Schoonhoven

Een verkenning

Sharon van der Spek, Ocelot, Advies & Projecten

Inhoudsopgave

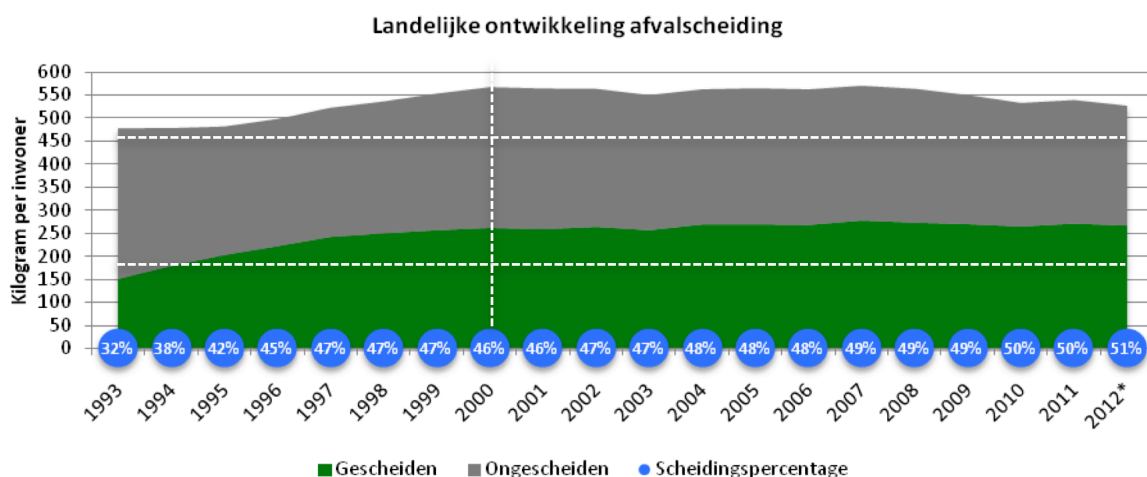
1. Inleiding.....	3
2. Wat is diftar?.....	5
3. Vormen van diftar.....	5
4. Inzamelresultaten diftar gemeenten.....	7
5. Zwerfafval en illegale stort.....	9
6. Tariefstructuur.....	10
7. Facturatie.....	12
8. Kosten.....	12
9. Afstemming met K5 gemeenten.....	14
10. Enkele aandachtspunten.....	15

1. Inleiding

Een schone stad is een van de speerpunten van de gemeente Schoonhoven. Met het programma Schoon en groen en het subprogramma Straat- en Huisvuil wordt hier invulling aan gegeven. Daarnaast is in het Programma opgenomen dat de gemeente Schoonhoven de landelijke afvalscheidingsdoelstelling wil realiseren.

Bij de inzameling van huishoudelijk afval dienen gemeenten invulling te geven aan de verplichte gescheiden inzameling, zoals vastgelegd in het tweede Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2). Het doel is dat 60 procent van het ingezamelde afval in 2015 beschikbaar is voor hergebruik. In augustus 2011 heeft toenmalig staatssecretaris Atsma aanvullend een afvalbrief opgesteld met ambities om de milieudruk in het afvalbeheer te verminderen en de (kennis)economie te versterken. Tevens is de doelstelling opgenomen om de hoeveelheid afval te verminderen en het percentage recycling verder te verhogen. Voor het huishoudelijk afval betekent dit dat het recycling percentage moet stijgen naar 65 procent in 2015.

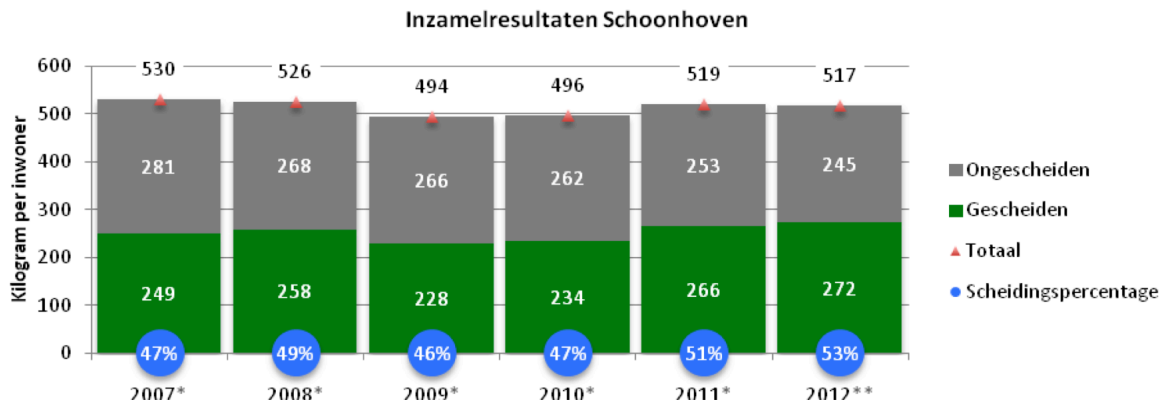
In de afgelopen twee decennia is het afvalscheidingspercentage, gemiddeld voor Nederland, gestegen van 30 naar 51 procent. De grootste stijging heeft plaatsgevonden in de jaren '90, de periode waarin aandacht voor milieu en afvalscheiding een sterke impuls kreeg. Vanaf ongeveer 2000 is het deel van het afval dat gescheiden voor hergebruik is ingezameld slechts met enkele procenten gestegen. Deze stijging is daarbij voornamelijk toe te schrijven aan een afname van de hoeveelheid ingezameld restafval. In volgende figuur zijn de landelijke ontwikkeling van het afvalscheidingspercentage weergegeven voor de periode 1993 tot en met 2012.



Bron: CBS

* voorlopige gegevens

In de gemeente Schoonhoven is het afvalscheidingspercentage een aantal jaren gelijk gebleven. De laatste twee jaar is dit gestegen tot 53 procent. Deze stijging is veroorzaakt door zowel een daadwerkelijke toename van de hoeveelheid gescheiden ingezameld afval als door een afname van de hoeveelheid restafval. De toename van gescheiden afval is vrijwel geheel toe te schrijven aan de toename van grof tuinafval. De bijna even grote afname van ongescheiden afval is vrijwel geheel toe te schrijven aan de afname van grof huishoudelijk afval. Vermoedelijk heeft er in het grof afval dus een verschuiving ten gunste van de afvalscheiding plaatsgevonden. In de volgende figuur zijn de inzamelresultaten van de gemeente Schoonhoven weergegeven voor de periode 2007 tot en met 2012.



* Bron: CBS

** Bron: gemeentelijke registratie

De hoeveelheid gescheiden afval neemt in Schoonhoven dus nog maar nauwelijks toe. Om van de huidige afvalscheidingsresultaten tot de tot doel gestelde 60 procent of de geambieerde 65 procent afvalscheiding te komen, is een trendbreuk noodzakelijk. Een trendbreuk kan vanuit een nieuwe benadering van afval. Hierbij wordt afval als grondstof gezien. Bij de inrichting van het afvalbeheer staan deze grondstoffen centraal en is restafval een bijproduct. Zowel financieel als fysiek worden inwoners gemotiveerd om afval gescheiden aan te bieden en wordt het aanbieden van restafval met dezelfde middelen ontmoedigd. Steeds meer gemeenten en inzamelaars geven invulling aan deze benadering. Dit heeft geleid tot concepten zoals omgekeerd inzamelen, droog en herbruikbaar en de basisbak.

Omgekeerd inzamelen, Gespiegeld inzamelen: hierbij wordt het aanbieden van restafval bemoeilijkt, door inwoners gebruik te laten maken van ondergrondse verzamelcontainers. Papier, kunststof en gft wordt frequent aan huis ingezameld. Eventueel kan het gebruik van de ondergrondse containers beperkt worden met behulp van het toegangsreguleringsysteem. Hierdoor ontstaat een noodzaak tot afvalscheiding.

Grondstoffencontainer, Droog en Herbruikbaar, Basisbak, Grondstoffenton: hierbij worden droge, herbruikbare afvalcomponenten via één minicontainer ingezameld. Na inzameling wordt het 'afval' in de verschillende componenten gesorteerd, waarna deze als grondstof kunnen worden hergebruikt. Veelal wordt gelijktijdig met de invoering van de minicontainer voor verschillende herbruikbare componenten de ledigingsfrequentie van de restafvalminicontainer verlaagd naar eens per drie of vier weken. Door deze capaciteitsvermindering ontstaat een noodzaak tot afvalscheiding. Om te borgen dat niet meer dan de gewenste containercapaciteit voor restafval beschikbaar is (één of bij uitzondering twee minicontainers), is een container management systeem noodzakelijk.

Combinatie: hierbij worden grondstoffen gemengd aan huis ingezameld en moet voor het aanbieden van restafval gebruik gemaakt worden van ondergrondse verzamelcontainers. Het grote voordeel hiervan is dat het aantal minicontainers per adres niet toeneemt.

Afval Loont, Ryck: hierbij wordt uitgegaan van de waarde van afval. Inwoners kunnen deze waarde zelf benutten door het afval, de grondstof, naar een Ryck filiaal te brengen. Voor het ingeleverde afval wordt een vergoeding ontvangen die in relatie staat tot de marktwaarde. Waar de andere initiatieven vooral gericht zijn op de verschuiving van de balans tussen gemak en moeite, richt dit principe zich op een financiële motivatie; feitelijk een omgekeerde vorm van diftar.

Een concept wat aansluit bij deze benadering en zich al bewezen heeft is diftar. Vanaf de jaren negentig is in steeds meer gemeenten diftar ingevoerd. In het begin waren dit vooral landelijke gemeenten waar alleen via minicontainers werd ingezameld. De ontwikkelingen van de laatste jaren op het gebied van ondergrondse containers en elektronische toegangsregulering, maken invoering van diftar in veel meer gemeenten mogelijk. De afgelopen jaren heeft diftar dan ook een nieuwe impuls gekregen. Door enkel het aanbieden van restafval naar aanbod te belasten, sluit het diftar concept goed aan bij de grondstoffenbenadering.

2. Wat is diftar?

Diftar staat voor gedifferentieerde tarieven. Inwoners betalen voor de hoeveelheid (rest)afval dat zij aanbieden. Naast het gedifferentieerde tarief brengt de betreffende gemeente in de meeste gevallen ook een vastrecht in rekening voor de overige afvalbeheerkosten. Uit gegevens van Agentschap NL blijkt dat 37 procent van de gemeenten in 2012 een afvalstoffenheffing in rekening brengt die afhankelijk is van het afvalaanbod van een huishouden. Het tarief is dan afhankelijk van het volume van de container, het aantal containers, het aantal kilogram aangeboden afval en/of het aantal container ledigingen. Het grootste deel van de gemeenten heft op basis van de grootte van het huishouden. Het betreft 56 procent van de gemeenten. Dit tariefsysteem wordt niet gezien als diftar.

Het voordeel van Diftar is dat iedereen alleen betaalt voor het aangeboden afval. Diftar kent een aantal belangrijke aandachtspunten. Zo vergen diftar-vormen die een frequentie element bevatten een betrouwbaar en gecertificeerd registratie- en administratiesysteem, voorafgegaan door implementatie van meetsystemen en de gehele organisatie hieromheen. Vooral bij een gemengd inzamelsysteem van minicontainers en ondergrondse containers is het van belang te bewaken dat er een uniform afreksysteem is. Daarbij lijkt diftar steeds vaker een middel om het afvalscheidingsresultaat te verhogen. De financiële prikkel zou inwoners stimuleren tot het minder aanbieden van restafval en meer afvalscheiding.

3. Vormen van diftar

Er bestaan in Nederland drie hoofdvormen van diftar: volume, gewicht en dure zak. Door combinaties met aanbodfrequentie en het aantal personen per huishouden, werden in 2012 zeven verschillende diftar systemen toegepast.

1. Volume

Ruim 22 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van volume toe. Bij deze vorm van diftar is het variabele tarief afhankelijk van het containervolume. Hoe groter de container of hoe meer containers, des te hoger het te betalen tarief. Inwoners krijgen dan de keuze uit verschillende containermaten. Hoe groter de gebruikte container, hoe hoger het variabele deel van de afvalstoffenheffing. Vaak is de keuze beperkt tussen een 140 liter (kleine) en een 240 liter (grote) container. Een aantal gemeenten bieden echter ook kleinere containers en verschillende tussenmaten aan. Per adres is vastgelegd welke containers in gebruik zijn. Deze registratie moet gekoppeld zijn aan de heffingenadministratie.

2. Volume en frequentie

Ruim 45 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van volume en frequentie toe. Bij deze vorm van diftar is het variabele deel van de afvalstoffenheffing afhankelijk van zowel het containervolume als van het aantal keer dat de container is geleegd. Behalve een koppeling tussen de containerregistratie en de heffingenadministratie, dient ook het legen van de containers in een hiertoe gecertificeerd systeem te worden vastgelegd. De containers beschikken hiervoor over een chip en de inzamelvoertuigen zijn uitgerust met apparatuur die deze chips kan lezen. De ledigingsregistratie dient gekoppeld te zijn aan de heffingenadministratie.

3. Volume, frequentie en aantal personen

Ruim 4 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van volume, frequentie en aantal personen toe. Bij deze vorm van diftar is het variabele deel van de afvalstoffenheffing afhankelijk van zowel het containervolume als van het aantal keer dat de container is geleegd. De hoogte van het vaste deel van de afvalstoffenheffing is hierbij afhankelijk van het aantal personen waaruit het huishouden bestaat. In de meeste gevallen wordt enkel onderscheid gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens. Differentiatie naar één-, twee-, drie- en meerpersoonshuishoudens komt echter ook voor.

4. Dure zak

Ruim 7 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van een dure zak toe. Bij deze vorm van diftar kan (rest)afval alleen in een speciale zak worden aangeboden. Het variabel deel van de afvalstoffenheffing is verrekend in de aanschafprijs van de zakken. Voor het gebruik van dure zakken

is geen apart registratie- of administratiesysteem vereist. Wel moet een distributiesysteem voor de zakken worden opgezet. Het gebruik van dure zakken is niet te combineren met de inzameling via mini- of verzamelcontainers. Het overgaan van inzameling via containers naar inzameling via zakken, vereist andere inzamelvoertuigen, leidt tot een hogere arbeidsbelasting voor medewerkers van de inzameling en daarmee tot lagere productienormen en leidt tot een grotere kans op zwerfafval door kapotte zakken. Vanuit deze overwegingen is het invoeren van een dure zak enkel optioneel in gebieden waar al zakkeninzameling is. Daarbij moet rekening worden gehouden met het risico dat huishoudens die zijn aangewezen op de dure zak, dit zullen ontwijken door gebruik te maken van vrij toegankelijke verzamelcontainers indien elders in de gemeente zijn.

5. Dure zak en aantal personen

Ruim 5 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van een dure zak en aantal personen toe. Bij deze vorm van diftar kan (rest)afval alleen in een speciale zak worden aangeboden. Het variabele deel van de afvalstoffenheffing is verrekend in de aanschafprijs van de zakken. De hoogte van het vaste deel van de afvalstoffenheffing is hierbij afhankelijk van het aantal personen waaruit het huishouden bestaat. In de meeste gevallen wordt enkel onderscheid gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens. Differentiatie naar één-, twee-, drie- en meerpersoonshuishoudens komt echter ook voor.

6. Gewicht

Ruim 7 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van gewicht toe. Bij deze vorm van diftar wordt het aangeboden afval tijdens het legen gewogen. Het variabele deel van de afvalstoffenheffing is afhankelijk van het aangeboden gewicht. Om te kunnen verrekenen op basis van gewicht, dienen de containers identificeerbaar te zijn door middel van een chip. De inzamelvoertuigen beschikken over apparatuur die deze chips kan lezen. Daarnaast zijn de voertuigen uitgerust met een weegsysteem, waarmee het gewicht per geleegde container wordt geregistreerd. Per adres is vastgelegd welke containers in gebruik zijn. Deze registratie moet gekoppeld zijn aan de heffingenadministratie. Het gehele registratie- en administratiesysteem moet gecertificeerd zijn om als basis te kunnen dienen voor het innen van heffingen.

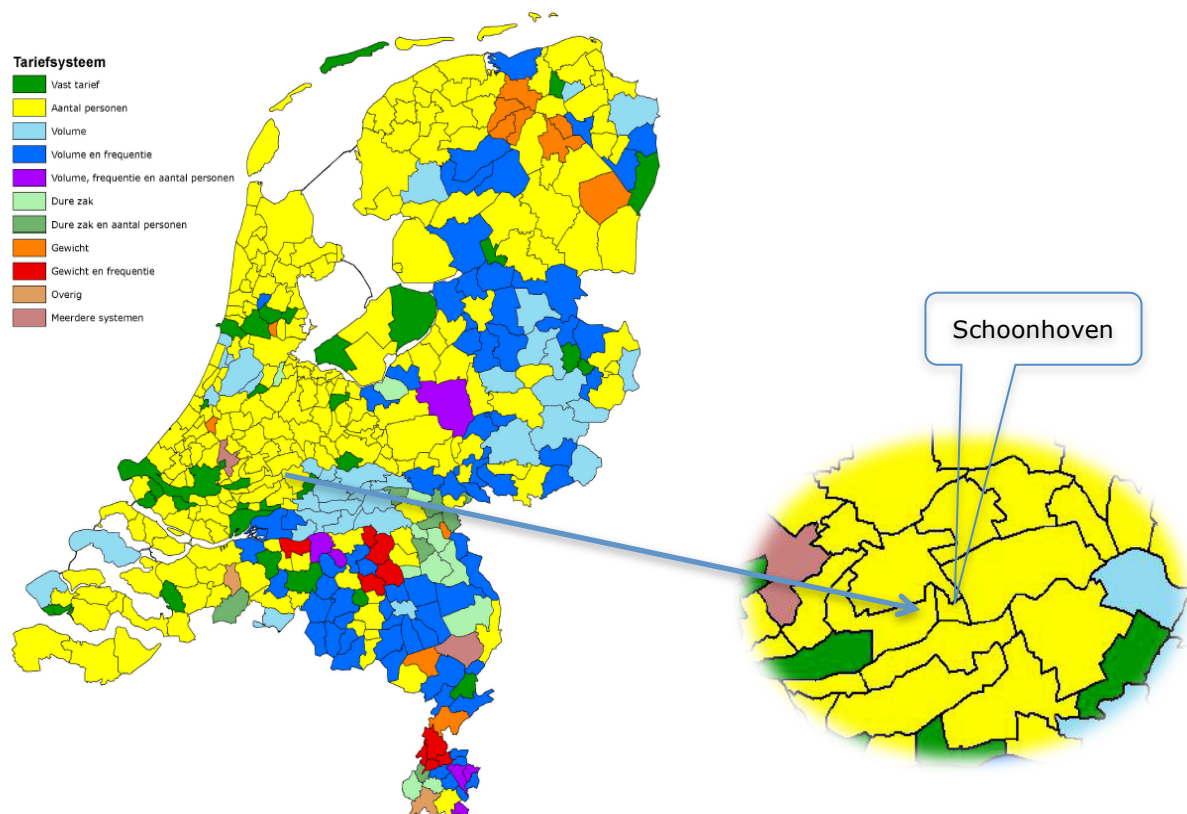
7. Gewicht en frequentie

Ruim 5 procent van de diftar gemeenten past diftar op basis van gewicht en frequentie toe. Bij deze vorm van diftar wordt het aangeboden afval tijdens het legen gewogen. Het variabel deel van de afvalstoffenheffing is afhankelijk van het aangeboden gewicht en van het aantal keer dat de container is aangeboden. Het aanvullend registreren van het aantal keer dat een container wordt geleegd, vereist enkel een aangepaste programmering van de registratie en administratie software. Apparatuur, organisatie en investeringen zijn verder gelijk aan het enkel registreren van het gewicht. Door ook het aantal keer dat een container wordt geleegd op te nemen in het variabel deel van de afvalstoffenheffing, worden huishoudens gemotiveerd om alleen volle containers aan te bieden. Dit leidt tot een efficiëntere inzamellogistiek en daarmee tot lagere inzamelkosten.

8. Overige vormen

In 2012 hanteerden drie van de 159 diftar gemeenten een andere vorm van diftar of een combinatie van verschillende vormen.

Onderstaande figuur geeft een indicatie van het afvalstoffenheffingsysteem per gemeente.

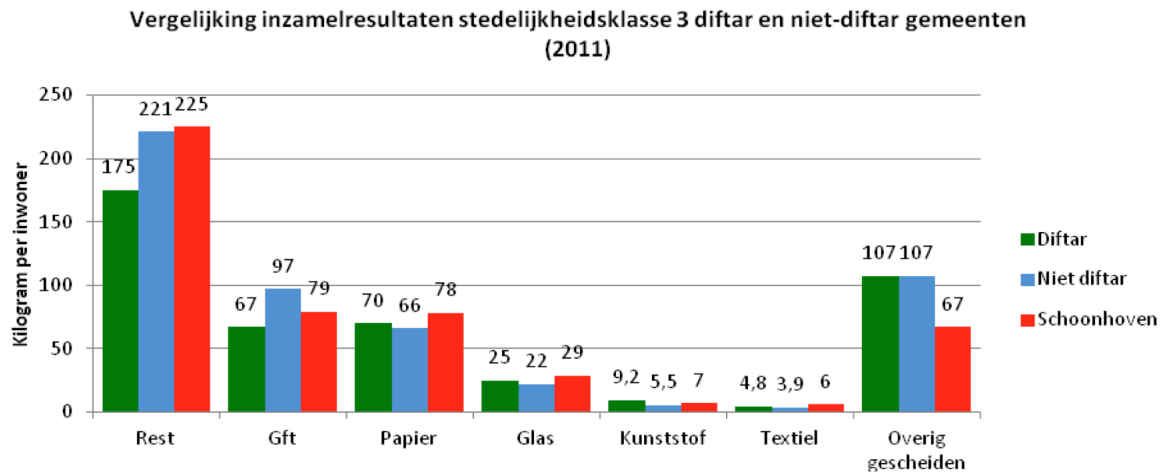


Overzicht tariefsystemen per gemeente in 2012
Bron: Agentschap NL

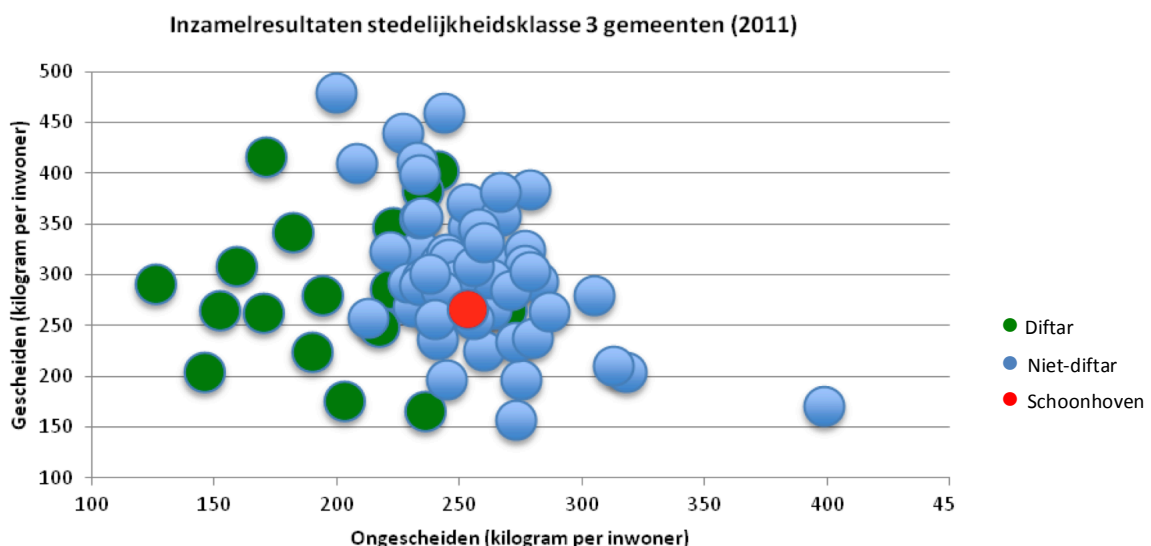
4. Inzamelresultaten diftar gemeenten

Steeds vaker kiezen gemeenten uit milieu overwegingen voor diftar. Hierbij wordt diftar als middel ingezet om de hoeveelheid restafval te verlagen en daardoor meer afval gescheiden in te zamelen.

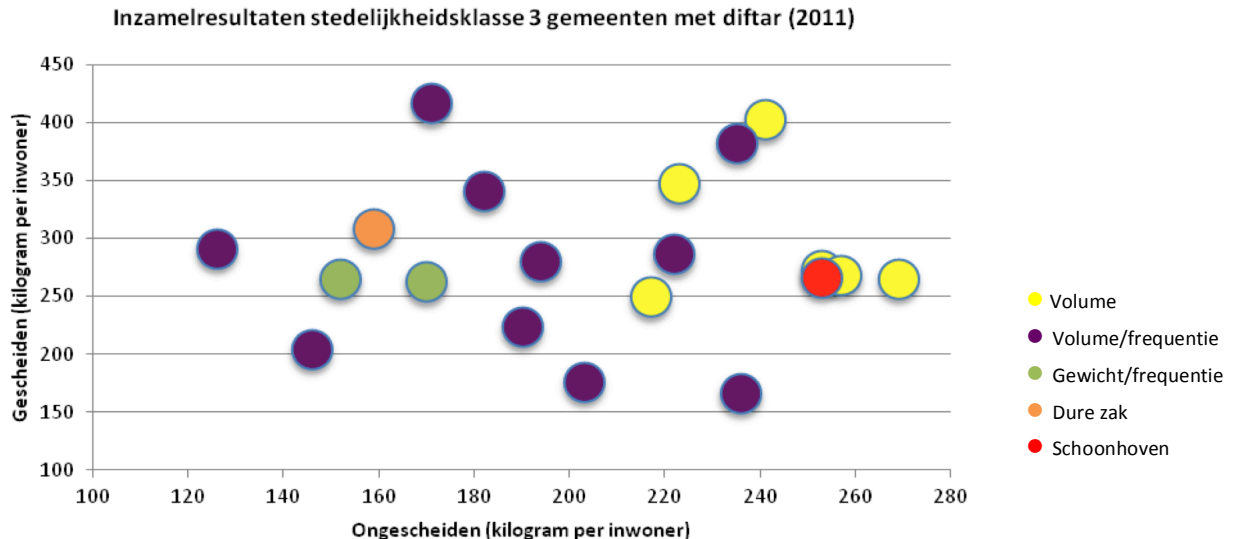
Schoonhoven is een stedelijkheidsklasse 3 gemeente. Als de gemiddelde inzamelresultaten van de belangrijkste gescheiden afvalstromen uit 2011 (bron: CBS) van alle stedelijkheidsklasse 3 gemeenten vergeleken worden, blijkt in diftar gemeenten aanzienlijk minder restafval ingezameld te worden dan in niet diftar gemeenten. De hoeveelheid gescheiden ingezameld afval is in diftar gemeenten echter ook lager. Een aannemelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de meeste diftar gemeenten ook het aanbieden van gft naar aanbod belasten. Behalve dat dit lijkt te leiden tot meer aanbod van tuinafval op het afvalbrengstation, zal het bewoners motiveren tot preventie en mogelijk tot compostering. Van de afvalstromen papier, glas, kunststofverpakkingen en textiel wordt in diftar gemeenten meer gescheiden ingezameld. Van de overige gescheiden ingezamelde afvalstromen wordt in diftar gemeenten evenveel aangeboden als in niet-diftar gemeenten. In de volgende figuur is het vergelijk van gemiddelde inzamelresultaten tussen diftar en niet-diftar gemeenten weergegeven. Voor de volledigheid is ook Schoonhoven opgenomen in de figuur.



Uitgaande van gemiddelden ontstaat een duidelijk beeld van de milieu effecten van diftar: diftar leidt tot minder restafval en, afgezien van gft, tot iets meer gescheiden afval. Er bestaan echter grote verschillen tussen individuele gemeenten. In de volgende figuur zijn de inzamelresultaten van gescheiden en ongescheiden afval weergegeven voor alle stedelijkheidsklasse 3 gemeenten in 2011. De gegevens zijn afkomstig van het CBS.



Als verder gefocust wordt op de diftar gemeenten, is te zien dat in de gemeente Schoonhoven, vergeleken met deze gemeenten, veel restafval en een gemiddelde hoeveelheid gescheiden afval wordt aangeboden. Verder is te zien dat de gescheiden ingezamelde hoeveelheid afval geen duidelijke relatie heeft met de keuze voor een diftar systeem. In de volgende figuur is dit vergelijk weergegeven.



5. Zwerfafval en illegale stort

Bij de invoering van diftar bestaat doorgaans vrees voor een toename van de hoeveelheid zwerfafval en illegaal gestort afval, immers er moet betaald worden voor het weggooien van afval en de afvalvoorzieningen zijn niet meer vrij toegankelijk. Of deze vrees waarheid wordt, valt moeilijk vooraf te voorspellen, mede omdat het afhankelijk is van het gedrag van bewoners en het al dan niet instemmen van bewoners met de invoering van diftar. Een rondgang door uitingen vanuit gemeentes die voornemens zijn of waren om diftar in te voeren, levert twee categorieën stellingen op. Tegenstanders van diftar geven aan dat diftar onvermijdelijk leidt tot een toename van zwerfafval en illegaal gestort afval. Voorstanders reageren hierop met de stelling dat uit ervaringen van gemeenten waar diftar al is, ingevoerd blijkt dat diftar niet leidt tot een toename van zwerfafval en illegaal gestort afval. In vrijwel geen enkel geval wordt echter verwezen naar onderzoeksresultaten. Voor zover traceerbaar, is de relatie tussen zwerfafval en illegaal gestort afval en diftar slechts in twee studies onderzocht.

- Eerste hulp bij discussie over diftar / Afval Overleg Orgaan. – Utrecht : AOO, 2004. 62 p. – (AOO 2004-05) ISBN 90-5484-268-7
- J.K van Raffé & T.A de Boer, 2007. Afvaldumping in de natuur; Een verkennend onderzoek naar de omvang en achtergronden van afvaldumping in de natuur en een inventarisatie van mogelijke oplossingen. Wageningen, Alterra, Alterra-Rapport 1530. 37 blz.; 1 fig.; 1 tab.; 10 ref.

Beide studies constateren geen relatie tussen de invoering van diftar en een toename van zwerf- en illegaal gestort afval. Dat wil echter niet zeggen dat er geen lokale verschillen kunnen bestaan. Immers het gedrag, de houding en de waarden en normen van de inwoners van een gemeente zullen mede van invloed zijn op het al dan niet illegaal storten van afval. Daarnaast is niet onderzocht of het ontbreken van deze relatie juist veroorzaakt is door genomen maatregelen. Bij de invoering van diftar is het dan ook belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan het voorkomen van zwerfafval en illegaal gestort afval. Hierbij kan gedacht worden aan voldoende capaciteit en bereikbaarheid van inzamelvoorzieningen, tijdige en specifieke communicatie en voldoende handhavingscapaciteit. De handhavingsinzet kan als volgt gefaseerd worden: betrokkenheid bij de voorbereidingen; intensieve inzet in de beginperiode; vervolgens reguliere inzet. De omvang van de gemeente, vorm van diftar en draagvlak onder inwoners zijn onder andere bepalend voor de benodigde handhavingscapaciteit. Om te voorkomen dat situaties waarin de verscherpte aandacht onvoldoende blijkt de beeldvorming gaan bepalen, kan capaciteit en budget gereserveerd worden voor opruim- en schoonmaakwerkzaamheden.

6. Tariefstructuur

In de huidige afvalstoffenheffing van de gemeente Schoonhoven wordt onderscheid gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens. Voor een jaarlijkse toeslag op de afvalstoffenheffing, kan een huishouden over extra containers voor restafval en gft beschikken. De invoering van diftar zal tot een andere tariefstructuur leiden, die afhankelijk is van de gekozen diftar vorm.

Volume

Bij diftar op basis van volume, is de grootte van de container van invloed op de hoogte van de afvalstoffenheffing. Hoe groter de container, des te meer betaald moet worden. Dit systeem is vergelijkbaar met de huidige opbouw van de afvalstoffenheffing in Schoonhoven, waarbij voor extra containers meer betaald moet worden. De tarifiering bij diftar op basis van volume is niet afhankelijk van een variabele aanbiedingscomponent. Daardoor kan jaarlijks een vooraf vastgesteld vast bedrag aan afvalstoffenheffing worden berekend. De hoogte hiervan is afhankelijk van het containervolume dat door een huishouden wordt gebruikt. Per huishouden moet het containervolume dus zijn geregistreerd en gekoppeld zijn aan de afvalstoffenheffing. Aanvullend kan gedifferentieerd worden naar grootte van het huishouden. Vaak wordt bij volume diftar enkel gedifferentieerd naar een grote (240 liter) en een kleine (140 liter) minicontainer en naar het aantal containers. Sommige gemeenten bieden echter meerdere containervolumes aan. In de gemeente Lopik, waar per 1 januari 2013 diftar op basis van volume is ingevoerd, kunnen inwoners kiezen uit vijf containersoorten: 40 liter, 80 liter, 140 liter, 180 liter en 240 liter.

Dure zak

Diftar op basis van een dure zak bevat feitelijk een tariefscomponent die afhankelijk is van de aangeboden hoeveelheid afval. Deze variabele component wordt echter niet verrekend via de afvalstoffenheffing, maar direct via de aanschaf van de zakken. Jaarlijks kan dus een vooraf vastgesteld vast bedrag aan afvalstoffenheffing worden berekend. Hierbij kan gedifferentieerd worden naar grootte van een huishouden. Het vaststellen van de aanschafprijs per zak, is vergelijkbaar met het bepalen van de tariefscomponent die afhankelijk is van de aangeboden hoeveelheid afval bij diftar op basis van frequentie en gewicht.

Frequentie en gewicht

Bij diftar op basis van volume en frequentie en op basis van gewicht en eventueel frequentie, betalen huishoudens naar rato van de hoeveelheid aangeboden restafval. Het onderscheid tussen grote en kleine huishoudens komt tot uiting in het aangeboden totale volume of gewicht. Om de lasten van de overige afvalbeheerkosten ook aan de grootte van een huishouden te relateren, kan het vaste deel van de afvalstoffenheffing hiernaar gedifferentieerd blijven. Bij het vaststellen van de tariefstructuur en de hoogte van de tarieven zijn de volgende aspecten van belang:

- de hoogte van de variabele kosten
- de verhouding tussen vaste en variabele kosten
- de relatie tussen de hoogte van het tarief en de kosten
- omslagpunt waarbij de totale heffing gelijk is aan de huidige afvalstoffenheffing

Met de invoering van een diftar vorm die een frequentie- of gewichtscomponent bevat, wordt een relatie gelegd tussen de aangeboden hoeveelheid afval en de kosten die hiervoor in rekening worden gebracht. De achterliggende gedachte is dat inwoners minder zullen aanbieden als ze zelf invloed hebben op de kosten. Vanuit deze gedachte volgt dat hoe hoger de variabele component, hoe meer de in rekening gebrachte kosten beïnvloedbaar zijn, des te hoger de motivatie om zo min mogelijk aan te bieden.

Een ander aspect om rekening mee te houden, is de verhouding tussen vaste- en variabele kosten. Het financiële risico dat inherent is aan een variabel tarief, wordt groter naarmate het variabele deel toeneemt. Bij de keuze welke kosten onder te brengen in het variabel tarief, is het daarom van belang de verhouding tussen de vaste en de totale variabele componenten af te stemmen op het gewenste risico.

De aan de aangeboden hoeveelheid of gewicht te relateren afvalbeheerkosten zijn de verwerkingskosten en de logistieke kosten (inzamelkosten). De verwerkingskosten zijn direct gerelateerd aan de aangeboden hoeveelheid afval. De logistieke kosten zijn gerelateerd aan de indeling van de inzamelwijken. Periodiek – niet vaker dan jaarlijks, in verband met onder andere

inzamelschema (afvalkalender) en de vaststellingsperiode van het tarief – wordt de wijkindeling aangepast aan de actuele gemiddelde aangeboden hoeveelheden afval. Alle overige afvalbeheerkosten worden, ook in geval van diftar, als een vast tarief per huishouden in rekening gebracht.

Uit onderzoeken blijkt dat mensen meer inspanning verrichten voor het voorkomen van verlies dan voor het bereiken van winst. Om diftar in te zetten als motivatie tot afvalscheiding kan met dit principe rekening gehouden worden bij het vaststellen van het omslagpunt. Het omslagpunt is het punt waarbij de totale heffing na invoering van diftar gelijk is aan de huidige afvalstoffenheffing. Een lagere totale heffing zal gezien worden als winst, terwijl een hogere heffing ten opzichte van de huidige afvalstoffenheffing wordt gezien als verlies. Huishoudens zullen dus meer moeite doen om minder restafval aan te bieden en dus meer afval te scheiden als het omslagpunt laag ligt.

Momenteel biedt vrijwel ieder huishouden de restafvalcontainer iedere inzamelronde aan, dus eens in de twee weken. Veel containers zijn niet vol als deze worden aangeboden. Dat betekent dat de containers minder vaak aangeboden zouden kunnen worden, zonder dat hiervoor de hoeveelheid afval verminderd hoeft te worden. Als een gelijke hoeveelheid restafval wordt ingezameld met minder ledigingen, dan blijven de verwerkingskosten voor de gemeente gelijk aan de huidige kosten. Als dit minder vaak aanbieden voor inwoners wel leidt tot een lagere heffing, dan leidt dit voor de gemeente tot minder inkomsten. Bij het bepalen van het omslagpunt, waarbij de totale heffing gelijk is aan de huidige afvalstoffenheffing, moet hiermee rekening worden gehouden.

Rekening houdend met deze aspecten, lijkt het reëel om uit te gaan van een omslagpunt bij 13 volle containers per jaar. Dit is gelijk aan het eens in de vier weken aanbieden van de container. Dit omslagpunt wordt ondersteund door onderzoek van afvalinzamelaar ROVA (Verdeling ledigingen per soort 2010, ROVA.) waaruit blijkt dat de meeste inwoners van diftar-gemeenten het restafval gemiddeld 11 keer per jaar aanbieden, terwijl er de mogelijkheid is 26 keer per jaar aan te bieden.

Voor diftar op basis van volume en frequentie wordt het tarief per aanbieding direct gebaseerd op het gekozen omslagpunt. Voor grote huishoudens geldt dit omslagpunt voor het gebruik van één grote minicontainer (240 liter). Voor kleine huishoudens geldt dit omslagpunt bij het gebruik van één kleine minicontainer (140 liter). Een huishouden dat kiest voor een kleinere container dan de standaard maat betaalt een lager tarief per lediging. Wordt gekozen voor een grotere container, dan wordt een hoger tarief per lediging gerekend. Voor het gebruik van een ondergrondse container wordt per inworp een tarief gerekend dat evenredig is aan het aanbieden van een minicontainer. Voor deze evenredigheid wordt uitgegaan van de inhoud van de inwerptrommel. Het onderscheid tussen een groot en een klein huishouden kan gekoppeld worden aan andere differentiaties naar huishoudengrootte. Ook kan deze differentiatie worden uitgebreid met meerdere containervolumes. Steeds meer gemeenten lijken bijvoorbeeld te kiezen voor uitbreiding van het standaard containerpakket met een 180 liter container.

Voor diftar op basis van gewicht wordt het tarief per aangeboden kilogram gebaseerd op het volume waarvoor het omslagpunt is bepaald en het gemiddelde soortelijk gewicht van het aangeboden afval. Bij de gewichtsvariant kan het omslagpunt niet gerelateerd worden aan de grootte van een huishouden. Om dit te bereiken zou een volume component toegevoegd moeten worden. Bij gebruik van een ondergrondse container geldt hetzelfde tarief per kilogram als bij het gebruik van een minicontainer.

Een aspect waar bij het vaststellen van het omslagpunt rekening mee moet worden gehouden, is een toename van het gewicht per volume. Het restafval bevat nu een grote hoeveelheid kunststofverpakkingen. Kenmerkend hiervoor is het grote volume en het lage gewicht. Als dit kunststof gescheiden aangeboden gaat worden, neemt het volume van het restafval dus aanzienlijk af, waardoor de container minder vaak aangeboden hoeft te worden. Het gewicht van het aangeboden restafval daalt echter nauwelijks, waardoor de verwerkingskosten voor de gemeente bij volume en frequentie diftar nauwelijks afnemen. Bij gewicht diftar beïnvloedt het scheiden van volumineus, licht afval, het gewicht van het aangeboden restafval nauwelijks. Er is dan ook vrijwel geen financiële motivatie om dit lichte afval te scheiden. In de tariefstelling van diftar op basis van gewicht zou daarom een relatie met volume aangebracht moeten worden. Dit kan door het toevoegen van een frequentie component, zoals een aantal gemeenten hebben gedaan, en door een koppeling van het tarief per kilogram met een periodiek gemeten gemiddeld soortelijk gewicht.

7. Facturatie

Diftar op basis van volume en dure zak kennen geen variabele tariefscomponent. Er is dan ook geen verschil met het facturatieproces van afvalstoffenheffing zonder diftar. Wel is in geval van volume diftar een koppeling nodig met het containerregistratiesysteem, zodat het juiste containertype in de facturatie wordt opgenomen. Bij diftar vormen met een variabele tariefscomponent is het variabele deel van de afvalstoffenheffing afhankelijk van het aantal keer dat afval is aangeboden of van het aangeboden gewicht. Facturatie van de werkelijke kosten kan dus enkel achteraf plaatsvinden. Hiertoe kan gelijktijdig met het vooraf factureren van de vaste kosten voor jaar X, de variabele kosten van het voorgaande jaar (X-1) worden gefactureerd. Voor het eerste jaar is het bijeffect hiervan een eenmalige lastenverlichting ter hoogte van het variabel deel van het tarief. Voor de gemeente worden hiermee de inkomsten eenmalig uitgesteld ten opzichte van de uitgaven. Om dit te voorkomen kan het eerste jaar vooraf een schatting worden gefactureerd, waarvan de hoogte gebaseerd is op het 20 keer per jaar aanbieden van een volle minicontainer of een vergelijkbare aan te bieden hoeveelheid via ondergrondse containers.

8. Kosten

Het invoeren van diftar brengt kosten met zich mee. Om te beginnen zijn er implementatie- of projectkosten. Daarnaast zal diftar leiden tot extra beheerkosten en hogere personele kosten door uitbreiding van takenpakketten. De hoogte van de kosten is afhankelijk van de diftar vorm, de wijze van implementatie en te maken beleidskeuzen. De kosten kunnen daarom pas na principe besluitvorming worden uitgewerkt. Bij verdere uitwerking in een project- of implementatieplan, zullen aspecten zoals investering, desinvestering, jaarlasten en eenmalige kosten, verder kunnen worden geïnventariseerd en uitgewerkt. Hierbij is inbreng van en samenwerking met de bij de inzameling en facturatie betrokken partners noodzakelijk. Onderstaand worden voor de verschillende diftar vormen de belangrijkste kostenaspecten genoemd.

Volume

De belangrijkste kostenposten bij diftar op basis van volume zijn het containerregistratiesysteem en de containerkosten. Om de juiste hoogte van de afvalstoffenheffing te kunnen bepalen, is een registratie van containers per huishouden nodig. Dit registratiesysteem moet worden ingevoerd en beheerd. Om misbruik door het aanbieden van niet geregistreerde containers tegen te gaan, kunnen containers worden voorzien van een chip. Leesapparatuur op de inzamelvoertuigen, voorkomt het legen van illegale containers, containers waarvoor niet wordt betaald. De meeste huishoudens beschikken momenteel over een grote (240 liter) minicontainer. Bij het invoeren van diftar op basis van volume, kan verwacht worden dat veel van deze grote containers worden omgewisseld voor kleinere containers. Dit leidt tot versnelde afschrijving van de grote containers en tot investering in kleine containers. Het is overigens mogelijk om met de tariefstelling het omwisselen van containers, en daarmee deze kostenpost, te beïnvloeden: in een 240 liter container kan ongeveer twee keer zoveel worden aangeboden als in een 140 liter container. Als het tarief voor het aanbieden van een 140 liter container minder dan de helft is als dat van een 240 liter container, is het gebruik van de kleine container goedkoper en zullen meer containers omgewisseld worden.

Dure zak

De materiaalkosten van een dure zak zijn vergelijkbaar met die van reguliere huisvuilzakken. Het doorbelasten van deze kosten leidt dus niet tot hogere lasten voor inwoners en hoeven dan ook niet gezien te worden als kosten van diftar op basis van een dure zak. Wel moet een distributie netwerk worden opgezet en beheerd. De grootste kostenpost van diftar op basis van een dure zak is de toename van de inzamelkosten. De arbeidsbelasting bij het inzamelen van zakken is hoger dan bij het legen van minicontainers. Doordat de arbeidsbelasting van beladers (vuilnismannen) is gelimiteerd, vereist het inzamelen van zakken meer personele inzet en daarmee meer voertuiginzet dan wanneer door middel van containers wordt ingezameld.

Frequentie en gewicht

Bij zowel diftar op basis van volume en frequentie als diftar op basis van gewicht, vormt de investering in hard- en software voor ledigingsregistratie de grootste kostenpost. Iedere containerlediging moet worden geregistreerd. Hiervoor is een identificatiechip in de container nodig en leesapparatuur op het inzamelvoertuig. Ondergrondse containers dienen voorzien te zijn van een elektronische toegangsregulering dat het containergebruik kan registreren. Bij diftar op basis van gewicht, dienen daarnaast zowel de inzamelvoertuigen als iedere ondergrondse container over weegapparatuur te beschikken. Evenals bij diftar op basis van alleen volume, kan verwacht dat grote minicontainers omgewisseld worden voor kleinere containers. Bij diftar op basis van gewicht en frequentie zullen juist kleine containers omgewisseld worden voor grote containers, zodat minder vaak aangeboden hoeft te worden. Het controleren en beheren van de ledigingsgegevens, verwerking hiervan in het facturatieproces, het afhandelen van vragen naar aanleiding van de facturatie en het beheer van hard- en software leidt tot structurele extra kosten. In de openbaar beschikbare projectdocumentatie van andere gemeenten is een personele uitbreiding van één tot vier FTE in de begroting opgenomen. Het aantal extra benodigde FTE is afhankelijk van de grootte van de gemeente, de gekozen diftar vorm en beleidsmatige keuzen.

Communicatie

De invoering van diftar is voor inwoners een grote verandering. Een communicatiecampagne om hiervoor voldoende draagvlak te creëren, vormt dan ook een kostenpost bij de invoering van diftar. De omvang van de campagne, en daarmee van de kosten, zijn gedeeltelijk afhankelijk van de diftar vorm. Voor het invoeren van diftar op basis van alleen volume zal minder communicatieve inspanning nodig zijn dan bij invoering van diftar met een frequentie- of gewichtscomponent.

Baten

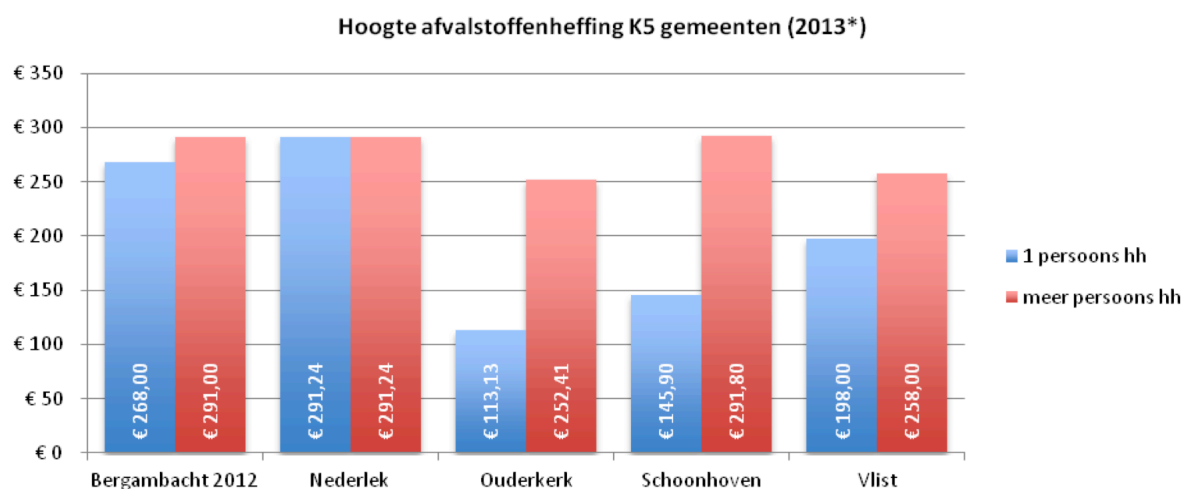
Behalve tot hogere kosten, kan de invoering van diftar ook leiden tot baten. Verwacht kan worden dat het enige tijd zal duren voordat huishoudens daadwerkelijk het gedrag aanpassen en minder vaak de containers aanbieden. Dit zal in de beginperiode leiden tot extra baten voor de gemeente. Als gevolg van de invoering van diftar kan verondersteld worden dat op termijn het gemiddelde aanbodpercentage zal afnemen, waardoor de logistieke inzet voor de inzameling van restafval verminderd kan worden. Door de toenemende afvalscheiding, zal meer logistieke inzet nodig zijn voor de inzameling van gescheiden afval. Eventuele lagere logistieke kosten voor inzameling van restafval kunnen vooralsnog worden verondersteld, de hogere logistieke kosten voor gescheiden afvalstromen te compenseren. Mogelijk leidt het op den duur zelfs tot extra baten. Er van uit gaande dat de invoering van diftar inderdaad leidt tot een verschuiving van restafval naar gescheiden afvalstromen, zal dit ook leiden tot een verschuiving van verwerkingskosten van restafval naar lagere verwerkingskosten of zelfs opbrengsten van gescheiden afval.

9. Afstemming met K5 gemeenten

De gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist fuseren per 1 januari 2015 tot één nieuwe gemeente. Voorstellen tot beleidswijzigingen zullen daarom afgestemd moeten worden in het licht van deze aanstaande fusie.

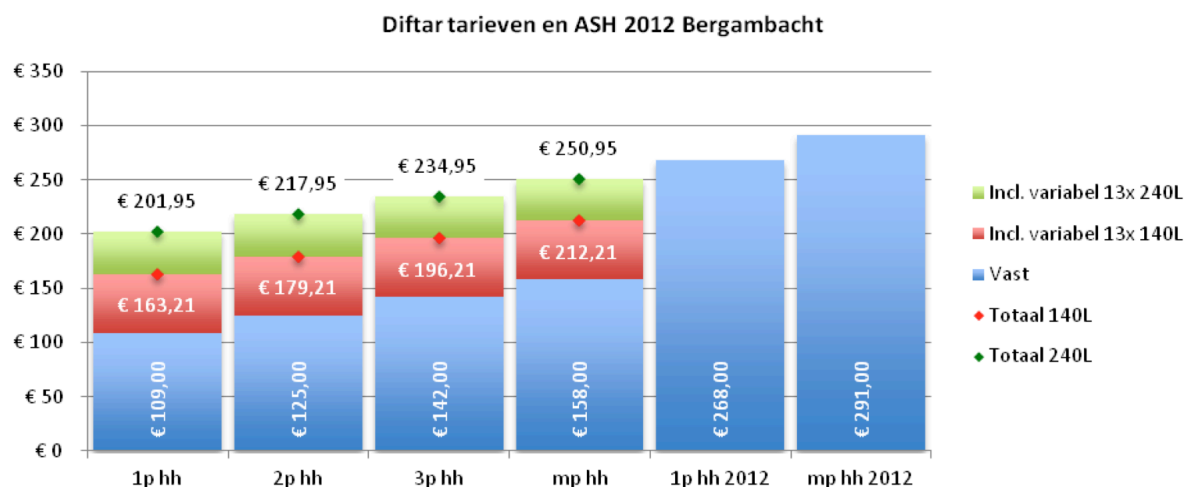
Afvalstoffenheffing K5 gemeenten

In de K5 gemeenten worden momenteel drie systemen van afvalstoffenheffing gehanteerd. Tevens is er een grote variatie in de tarieven. De gemeente Bergambacht heeft per 1 januari 2013 diftar op basis van volume, frequentie en aantal personen ingevoerd. De gemeente Nederlek hanteert een vast tarief, ongeacht de grootte van een huishouden. De gemeenten Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist maken in de afvalstoffenheffing onderscheid tussen één- en meerpersoonshuishoudens. In de volgende figuur is de hoogte van de afvalstoffenheffing van de K5 gemeenten weergegeven. Ter vergelijking zijn voor Bergambacht de tarieven van 2012 weergegeven.



* Tarieven Bergambacht 2012

In de volgende figuur zijn de diftar tarieven 2013 van de gemeente Bergambacht weergegeven. In deze figuur is ook aangegeven wat de totale afvalstoffenheffing zou zijn als 13 keer per jaar de container wordt aangeboden. Bij deze aanbiedfrequentie betalen inwoners van Bergambacht minder afvalstoffenheffing dan in 2012. Het omslagpunt in Bergambacht is bij ongeveer 19 aanbiedingen per jaar. Dit komt overeen met gemiddeld ongeveer eens in de drie weken de container aanbieden.



Gezien de huidige diversiteit in afvalstoffenheffing binnen de K5 gemeenten, is de aanstaande fusie geen beletsel voor het invoeren van diftar in Schoonhoven. Om te voorkomen dat een grotere diversiteit ontstaat, ligt het voor de hand om hetzelfde diftar systeem in te voeren als in de gemeente Bergambacht: volume, frequentie en aantal personen.

10. Enkele aandachtspunten

Tot slot zijn er nog een aantal aandachtspunten waarmee in de besluitvorming rondom diftar rekening gehouden moet worden. Mogelijk is voor deze punten aanvullend beleid noodzakelijk.

Afvalbrengstation Lopik

De inwoners van Schoonhoven maken gebruik van het afvalbrengstation in Lopik. De meeste afvalstromen, ook huishoudelijk restafval, kunnen hier gratis worden aangeboden. Door het tarief voor restafval aanleveren op het afvalbrengstation in overeenstemming te brengen met het diftar tarief, wordt voorkomen dat inwoners het afvalbrengstation gebruiken voor het ontwijken van diftar.

Ondergrondse containers

Er is een voorstel voor het invoeren van ondergrondse containers in Noord, Oost en op de Oranjeplaats ingediend. In dit voorstel staat ook een onderzoek beschreven naar de implementatie van ondergrondse containers in het Centrum. De invoering van diftar dient in relatie tot de ondergrondse containers beoordeeld te worden. Daarbij dient ook gekeken te worden naar de hoogbouwcomplexen met inpandige containers. Om ook voor de huishoudens in deze complexen diftar in te kunnen voeren, zouden de inpandige voorzieningen vervangen dienen te worden door ondergrondse containers. Eventueel kunnen de inpandige voorzieningen gebruikt gaan worden voor gescheiden afvalstromen. Tot slot dient opgemerkt te worden dat in het voorstel om ondergrondse containers te implementeren bij hoog- en stapelbouw ook voorgesteld is de gescheiden inzameling van gft te stoppen. Dit is voorgesteld omdat de kwaliteit en kwantiteit niet opwegen tegen de kosten. Als er diftar wordt ingevoerd, dienen alle inwoners gelijke kansen te krijgen om afval te scheiden en zal overwogen moeten worden om toch een aantal gft containers te plaatsen voor hoog- en stapelbouw.

Lage inkomens

Momenteel kunnen huishoudens met lage inkomens in aanmerking komen voor gehele of gedeeltelijke kwijschelding van de afvalstoffenheffing. Deze voorziening kan met de invoering van diftar gehandhaafd blijven. Door de kwijschelding te beperken tot het vaste deel van de afvalstoffenheffing, blijft de impuls tot afvalscheiding behouden.