

# Handhaven op afvalscheiding

Terugblik na 1 jaar, handreiking voor anderen

Tilburg, 1 december 2015

Piet van Oirschot, beleidsmedewerker afval gemeente Tilburg tevens projectleider project Handhaving op afvalscheiding 1-12-2015 t/m 30-11-2015, [piet.van.oirschot@tilburg.nl](mailto:piet.van.oirschot@tilburg.nl)

## **1. Samenvatting:**

Gemeente Tilburg heeft afgelopen jaar alle duocontainers restafval/GFT gedurende tenminste 6 weken gecontroleerd op de juiste afvalscheiding. Hierbij werden elke week de aangeboden containers gecontroleerd voor toezichthouders die waarschuwingen in de vorm van gele, oranje en rode kaarten uitdeelden en de overtredingen ook digitaal vastlegden met speciale apparatuur. Na de rode kaart werd door de gemeentelijk opsporingsambtenaar z.s.m. de container gecontroleerd en kon een boete opgelegd worden.

Deze controles hebben naast veel reuring ook een forse gedragswijziging bij de burger teweeg gebracht wat resulteerde in een forse verlaging van de hoeveelheid restafval en stijging van grondstoffen. Ook 12 maanden na de 1<sup>e</sup> controles blijven de resultaten goed.

Voorlopige conclusie van de onderzoekers van de Universiteit van Tilburg (UvT) is dat door de controles op afvalscheiding de burger zijn/haar gewoonte met afvalscheiding veranderd heeft en dit gewijzigde gedrag nog steeds vasthoudt. Wel geven zij aan dat herhaling van deze controle nodig blijft om dit gedrag voor langere tijd vast te blijven houden c.q. het gedrag nog te verbeteren en daarmee de hoeveelheid restafval verder te verminderen.

## **2. Inleiding:**

Handhaven = dwingen tot naleving wetgeving.

De raad heeft aantal regels m.b.t. afvalscheiding in Afvalstoffenverordening opgenomen en moet hier dus in feite ook op handhaven.

Een van de 8 optimalisatieprojecten die door de raad aan college opgedragen zijn om het afvalscheidingspercentage te verhogen van 44% naar 50% (Inclusief grof huishoudelijk afval).

Naast o.a. een communicatieproject en invoering huis aan huis inzameling van plastic verpakkingen, herinrichting milieustraat was dit handhaven op afvalscheiding een project om de afvalscheiding verder te verhogen.

Door de controle op afvalscheiding, de communicatie daarover enz. wordt de burger bewuster van zijn/haar afvalscheidingsgedrag en wordt zo mogelijk een structurele gedragswijziging veroorzaakt.

## **3. Enkele basisgegevens Tilburg:**

Aantal inwoners 1-1-2015

211.657

Laagbouw, huishoudens met 2 duocontainers	70.000
Hoogbouw huishoudens met verzamelcontainers	25.000
Eigen inzameldienst, afdeling Brabants Afval Team (BAT).	

Huis aan huis inzameling in de laagbouw:

1 duocontainer restafval/GFT (1x per week) (NB per 1-7-2016 1 x per 2 weken)

en 1 duocontainer papier/plastic verpakkingen (1 x per 2 weken)

Aantal routes restafval/GFT in 2014/2015 = 65

Gemiddeld per route duocontainer restafval/GFT 1.100 aansluitingen met gemiddeld aanbodpercentage van 71 % voor de aanvang van deze controle , dit verlaagde tijdens deze controles naar 68 %. Het aanbodpercentage van duocontainer papier/plasticverpakkingen verhoogde met 4 % tijdens deze controle.

Bij supermarkten en in zogenaamde wijkparkjes staan verzamelcontainers voor glas, textiel, plastic verpakkingen en drankenkartons ( vanaf november 2015 PMD-verzamelcontainers).

In Tilburg zijn 2 milieustraten, 1 grote in de Albionstraat met ruime openingstijden, hier kunnen alle grondstof -en afvalstromen afgegeven worden. Verder nog 1 kleine milieustraat in de Hoolstraat met minder openingstijden en minder mogelijkheden.

#### **4. Werkwijze**

##### **a. Voorbereiding:**

Vooraf consultatie van/ overleg met:

1. Afdeling communicatie m.b.t. bewonersbrief/ waarschuwingskaarten (en andere acties, zoals de start met wethouder en pers)
2. Team Handhaving i.v.m. inzet Gemeentelijke Opsporingsambtenaren)
3. Klant Contact Center (KCC) wel of geen telefoonnummer in bewonersbrief, in ieder geval wel een apart emailadres
4. Afdeling Faciliteiten ( Repro + Post)
5. Opzichter inzameling duocontainers afdeling BAT
6. Planning afd. BAT
7. Universiteit van Tilburg (UvT), prof. dr. Daan van Soest. i.v.m. onderzoek gedragsbeïnvloeding

##### **b. Controleurs: kleding, scholing en bevoegdheden:**

Controleurs dragen herkenbare bedrijfskleding met de tekst "Controleur afval" en zijn door het college aangewezen als toezichthouder o.g.v. Afvalstoffenverordening gemeente Tilburg en hebben de bevoegdheden van Algemene wet bestuursrecht (Awb). Verder hebben zij een legitimatiebewijs bij. Zij hebben een smartphone bij zich en een zgn. handheld.

Vooraf hebben de controleurs een training "omgaan met agressie" gevolgd en verder een werkinstructie ontvangen Vooraf zijn afspraken gemaakt met inzamelerspersoneel m.b.t. volgorde routes en ook het omgaan met/ hulp bij agressie incidenten (gelukkig tot op heden niet nodig geweest!) Agressie incidenten dienen gemeld te worden via speciale formulieren die gemeentebreed gebruikt worden.

### c. Start controles 1-12-2014

Controle tot nu toe uitsluitend van de duocontainer restafval/GFT

In principe elke route een controleperiode van totaal 6 weken.

2 ploegen van 2 controleurs(voorlopers), dus 2 routes per dag, 10 routes per week.

Na de eerste 2 controleperiodes zijn na overleg met UvT de controleperiodes variabel geworden. Dus bijvoorbeeld 3 weken controle, een pauze van 2 maanden en dan weer 3 weken controle. Hier zijn meer varianten van gebruikt. De effecten daarvan zijn door UvT in beeld gebracht.

### d. Communicatie vooraf:

#### Aftrap van de actie:

Aftrap gedaan door wethouder milieu en afval in de vorm van een sorteeraanlyse van restafval van de laagbouw welke uitgevoerd begin november 2014 op parkeerterrein nabij winkelcentrum Heijhoef. Hierbij zijn Omroep Brabant en Brabants Dagblad uitgenodigd zijn die ook beide een reportage gemaakt hebben. Zie onderaan.

#### Bewonersbrief vooraf:

Twee weken voor de daadwerkelijke controles informeren we de burgers via bewonersbrief (opvraagbaar) met info over hoe afval te scheiden waarbij we aankondigen dat er gecontroleerd gaat worden. Vanaf de 3<sup>e</sup> controleronde (februari 2015) is met een bewonersbrief (opvraagbaar) nadere uitleg over afvalscheiding meegestuurd (dit ook op verzoek van gemeenteraad).

#### e. Procedure van de controles:

We hebben sommige routes 6 weken achtereen gedaan en andere routes doen we 4 weken, een pauze van bijvoorbeeld 2 maanden en dan weer 2 weken.

Twee voorlopers lopen voor de lediging door inzamelvoertuig uit en controleren in principe iedere aangeboden duocontainer. Zij openen de deksel en beoordelen de inhoud in principe alleen visueel zonder dat zij in het afval gaan rommelen. Alleen bij verdachte zaken bekijken zij soms de inhoud (van een dichte vuilniszak) nader. Constateren zij een foute afvalscheiding dan volgen zij de volgende procedure:

Bij een overtreding scannen ze de chip van de duocontainer via de, voor het BAT op maat gemaakte app op de handheld. Er kunnen tekst en foto's toegevoegd worden via de app. Na het invoeren van de overtreding controleert de app dan welke kleur kaart er gebruikt moet worden o.b.v. voorgaande waarschuwingskaart(en).

Bij een 1e overtreding geeft de app aan dat het een gele kaart(label) moet zijn. De gele kaart geldt als waarschuwing.

Bij een 2e overtreding geeft de app aan dat er een oranje kaart( 2e waarschuwing) aan de duobak gehangen moet worden.

Bij de 3e overtreding geeft de app aan er een rode kaart gehangen moet worden. De controleur belt dan ook direct de gemeentelijk

Opsporingsambtenaar die dan in principe binnen 30 minuten de duocontainer controleert en



een eigenstandige constatering doet en alleen op basis daarvan een boete kan verstrekken (€ 90,00 + 7,00 administratiekosten). De boete wordt via Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) opgelegd, er wordt geen kaart of label aangebracht door de GOA. Dus de betrokken bewoners ontvangt van CJIB binnen 6 weken na opleggen een boete waartegen hij bezwaar kan aantekenen.

Bij een aantal routes hebben we witte neutrale kaarten gehangen om te laten weten dat de duobak gecontroleerd is, en op dat moment er geen overtreding geconstateerd is. Dus ook een mededeling dat bij de controle ook jouw container gecheckt is. De kleur wit is gekozen om zo neutraal mogelijk te blijven. Het is de bedoeling om te laten weten dat er gecontroleerd is/ wordt en niet dat alles goed gesorteerd is omdat dit niet feitelijk geconstateerd is. (het "verstopte foute afval" wordt niet altijd opgemerkt).

Gebruik handheld en digitale registratie.

De app geeft de constatering met de waarschuwingskaarten geel, oranje en rood real-time door naar een ook special voor ons gemaakte web-based back-end applicatie (nadere info opvraagbaar). Deze digitale gegevens worden door het KCC en onze back-office gebruikt om vragen en klachten te beantwoorden. Hier zijn meteen datum, tijd, locatie (XY-coördinaten + stip op kaart) en soort overtreding (foto van afval) te zien met diverse zoekfuncties per adres. Dit blijkt een erg handig hulpmiddel. Ook de controleurs maken hier ook gebruik van om informatie te ophalen. Deze applicatie hebben we ook uitgebreid met optie om bijplaatsingen bij ondergrondse en bovengrondse verzamelcontainers vast te leggen door de chauffeur/belader.



Geplande nieuwe opties:

De app wordt bij structureel voortzetten van de controles ook uitgebreid met een aantal nieuwe opties zoals het kunnen overrulen van de door de app voorgestelde kleur kaart door de controleur. En ook wordt het mogelijk om van de voorgaande meldingen de foto's via de handheld te bekijken.

1040099	Container: DUO CONTAINER REST/GFT 270 Status: PARTICULIER/active Sinds: 2014-04-07	Kaartkleur: geel 1: Te veel grondstoffen in REST	2015-12-15 09:41:00	Google maps	gl pl gft	22	
1040000	Container: DUO CONTAINER REST/GFT 270 Status: PARTICULIER/active Sinds: 2014-05-20	Kaartkleur: geel 2: Rest/grondstoffen in GFT	2015-12-15 09:31:02	Google maps	dubbel rest	22	

## 5. Effecten van de handhaving op afvalscheiding

### Onderzoek Universiteit van Tilburg (UvT) en resultaten

Bij deze controles heeft de Universiteit van Tilburg een onderzoek gedaan naar de effecten van deze actie op het scheidingsgedrag. Prof. dr. Daan van Soest heeft tijdens NVRD jaarcongres hier al een presentatie over gegeven. Zij onderzoeken nu nog steeds wat de effecten zijn. Er komt ook een eindevaluatierapport van UvT.

Een tussenrapport in mei 2015 van UvT geeft aan dat we bij de laagbouw in ieder geval 13 % minder restafval inzamelden en flink meer papier (+9 %), plastic (+8%) maar ook meer GFT, glas en textiel.

Wat ook zeker zo interessant is, is dat bij de 2<sup>e</sup> tussenevaluatie van UvT in november 2015 de effecten structureel blijken te zijn ook bij de eerste routes die in december 2014 al

gecontroleerd zijn. Dus de effecten houden ook 10 maanden na de controles nog steeds aan. Van december 2014 t/m november 2015 was het effect nog steeds 10 % minder restafval.

Zoals eerder aangegeven zijn een aantal routes gedurende 6 weken gecontroleerd, een aantal willekeurig gekozen routes heeft eerst 4 weken controle gehad en dan na diverse maanden nog eens 2 herhalingsweken. Opvallend was hierbij dat de grootste klap de eerste 4 weken gemaakt werd. Bij de herhalingsactie die soms pas na 6 maanden volgde was het effect kleiner, maar nog steeds is er een verbetering. De 2 periodes samen was het effect nog steeds 10 % restafval minder wat een goed resultaat is. Door de controles blijken de burger beter hun afval te scheiden ook nadat ze een periode niet meer gecontroleerd worden.

Conclusie van de herhalingsactie, dus na een onderbreking van een aantal maanden opnieuw een aantal routes voor een aantal weken controleren, is dat deze actie opnieuw een verbetering oplevert. Hierbij wordt ook aangegeven dat controle nodig blijft om dit gedrag vast te houden en dat ook nog een verdere verbetering (minder restafval) mogelijk is.

## **6. Opvallende zaken:**

### Veel aandacht pers/media:

Er is wel veel aandacht geweest in de media, positieve kritiek maar vooral ook negatieve geluiden in regionale kranten en TV, maar ook via social media, termen als "klike-politie" en soms erger zijn hier gebruikt. Overigens denk ik persoonlijk dat dit naast gedoe ook veel extra aandacht gegeven heeft voor het belang van een goede afvalscheiding. Op veel feestjes, bijeenkomsten ook in sportkantines werd de kans op boetes besproken. Dit terwijl er vrijwel geen boetes opgelegd zijn. Enkele burgers die een boete kregen (maar ook personen die alleen een waarschuwingskaart kregen) hebben dit via de pers en ook via de lokale politiek aan de kaak gesteld.

### Burger nog niet gewend aan controle op afvalscheiding

De burger in Tilburg was nog helemaal niet gewend aan het handhaven op afvalscheiding. Inmiddels weet men hier in Tilburg (ook door het gedoe) dat het afval scheiden "wettelijk verplicht" is en dat er uiteindelijk gevolgen kunnen komen als je niet hieraan meedoet. Ik krijg ook best wat vragen en opmerkingen van Tilburgse collega's die al een gele kaart kregen. De impact hiervan is voor sommigen groot. Verder blijkt een aantal burgers het digitaal vastleggen van de waarschuwingen nogal bedreigend te vinden, men vraagt vaak zeer nadrukkelijk om deze digitale registratie te verwijderen en dus de kaart in te trekken. Dit doen wij in principe niet.

Een boete voor te hard rijden is niet fijn maar men begrijpt dit vaak wel maar een boete voor niet goed afval scheiden was/is voor veel burgers nog niet zo vanzelfsprekend.

### Raad gemeente Tilburg grijpt tussentijds in via een motie

In de eerste 2 maanden van dit handhavingsproject hadden we bij niet goed afval scheiden als extra stok achter de deur dat we de duocontainer niet ledigden als men een oranje of rode kaart ontving. Deze duocontainer bleef vol staan voor het gedeelte dat niet goed gescheiden is. Dit niet ledigen van het foute deel gaf meteen een acuut probleem bij de burger en was daarmee erg effectief. (in feite kreeg je meteen een soort straf voor foutief

gedrag) Deze maatregel heeft de raad bij motie in januari 2015 niet langer toegestaan. Er worden nu alleen boetes opgelegd en dit alleen bij excessieve overtredingen.

#### Opdracht van raad om beter en meer te communiceren

Verder heeft de raad via deze motie toen opdracht gegeven om bij de handhaving meer te communiceren over hoe afval te sorteren. Hierop is de informatie en communicatie aangepast en uitgebreid. We hebben via een flyer (opvraagbaar) bij de aankondigingsbrief van de controle een overzicht gegeven van de stoffen die wel en niet in de beide duocontainers afgevoerd mogen worden. Verder hebben we een folder gemaakt met uitleg over allerlei afvalstromen (opvraagbaar).

#### Veel klachten over kans op bijstorten door derden

Via klachten en meldingen geven burgers vooral aan dat zij na het feitelijk aanbieden van de container aan de openbare weg geen controle meer hebben over de inhoud hiervan en vaak wordt aangegeven dat derden (buren) hun container opvullen met fout afval en daarmee ook de overtreding veroorzaken. Men vraagt om sloten op de container en wil ook niet instaan voor de inhoud van de container nadat deze aangeboden is. We geven steeds aan dat afval van de burger blijft tot het moment dat de afvalcontainer aan de inzamelwagen wordt gehangen. Vanaf dat moment wordt de gemeente eigenaar.

#### Structureel vervolg op project

Door deze goede resultaten m.b.t. de afvalscheiding en financiële voordelen heeft de raad van Tilburg in november 2015 besloten om deze handhaving structureel in te gaan zetten vanaf 2016 en een aantal fte uit te breiden. Door de forse reductie van restafval zijn de lagere verwerkingskosten en de hogere (inzamel)vergoedingen door meer grondstoffen en ook verpakkingen ruim voldoende om de handhavingskosten te dekken.

### **7. Aandachtspunten bij deze vorm van handhaving op afvalscheiding**

#### Doel is normactivatie, niet de boetes zelf

Communicatie is van levensbelang bij handhaving op afvalscheiding, het is zeker zo belangrijk als de controle zelf, dit is slechts een onderdeel van de communicatie over de norm. De uiteindelijke boete kan wel als sluitstuk gezien worden. Deze boete komt zeer weinig voor, is zeker ook niet ons doel maar is wel nadrukkelijk als strafrechtelijk handhavingsmiddel aanwezig.

We doen dus in feite alleen maar aan strafrechtelijke handhaving met daaraan voorafgaand een flink communicatietraject.

#### Interne communicatie:

Zorg dat je van te voren management, directie maar zeker ook college en raadsleden duidelijk maakt dat handhaving op afvalscheiding door de burger niet als vanzelfsprekend wordt ervaren, maak duidelijk dat dit naast fors betere afvalscheiding ook negatief gedoe in de pers op kan leveren. Hierdoor zal het bestuur eerder achter dit handhavingsbeleid blijven staan bij wat tegenwind. Geef hiermee ook aan dat je de keuze gemaakt hebt om niet alleen op illegale bijplaatsingen bij containers of op zwerfafval te handhaven maar ook

daadwerkelijk in de afvalcontainer van de burger gaat kijken naar de samenstelling van zijn/haar afval. Je komt hiermee meer in de privésfeer van de burger.

#### Externe communicatie:

1. Geef vooraf duidelijk aan hoe de burger het beste zijn afval kan scheiden, geef tips. Maak wel en niet lijstjes voor de diverse stromen en een sorteer ABC. Vertel ook wat er met de diverse stromen gebeurt: verwerking, nieuwe grondstoffen, producten
2. Organiseer een aftrap (kick off) met een bestuurder met zo mogelijk veel pers aandacht, laat hierbij bijvoorbeeld zien wat er allemaal aan goede grondstoffen nog in het restafval zit (bijvoorbeeld via een filmpje van een sorteeranalyse).
4. Kondig per route de controles vooraf aan via duidelijke maar ook korte bewonersbrief, geef ook duidelijk aan dat afvalscheiding naast goed voor het milieu ook een wettelijke verplichting is. Een groot aandeel van de burgers weet echt niet dat dit een verplichting is (verwijs bijvoorbeeld naar wettelijke regeling. In Tilburg is dit artikel 9, lid 1 van de Afvalstoffenverordening: *Het is verboden om de categorieën huishoudelijke afvalstoffen zoals bepaald in artikel 3, eerst lid , anders dan afzonderlijk ter inzameling aan te bieden enz.)*
5. Geef aan wat mogelijke gevolgen van overtredingen kunnen zijn, wees eerlijk hierover en geef aan dat bij herhaalde overtredingen zelfs ook een boete kan volgen. Indien je ervoor kiest om na herhaalde overtredingen de afvalcontainer niet te ledigen, zorg dat de burger een legale route heeft om zijn (rest)afval hierbij alsnog zelf af te voeren naar de milieustraat. Stem dit af met de beheerder milieustraat.
6. Zorg in ieder geval dat de inzameldienst (na klachten) niet alsnog deze niet geleedigde container gaat ledigen op dezelfde ledigingsdag (week) maar pas op zijn vroegst in de volgende geplande ledigingsdag. Leg het nadelig gevolg van het onjuist afval scheiden hiermee direct bij de burger.
7. Zorg dat je info op je website en bij KCC up to date is en op elkaar afgestemd. Zorg dat er geen tegenstrijdige dingen op website staan t.o.v. bescrypt en bijvoorbeeld info in bijlage bewonersbrief.
8. Doe aan kanaalsturing voor de inkomende vragen/opmerkingen/klachten over de handhaving, scherm hiermee je inzamelorganisatie af van telefoontjes , laat KCC een duidelijk bescrypt hanteren, maak hiervoor een forse FAQ-lijst en ververs deze, laat KCC geen telefoontjes doorzetten maar laat alleen via mail een reactie geven of laat KCC deze email sturen, verder geen doorkiesnummers geven. Maak een apart emailadres, bijvoorbeeld [Afvalscheiding@.....nl](mailto:Afvalscheiding@.....nl)
9. Regel administratieve ondersteuning en of een projectmedewerker die de e-mails met meldingen of klachten **zeer snel (zeker binnen 3 werkdagen)** beantwoordt. Hiermee wordt zeer veel weerstand afgevangen en begrip gekweekt.
10. Bespreek vooraf ook met je juridische collega's wat je gaat doen, geef aan dat er mogelijk zogenaamde bezwaren tegen waarschuwingskaarten kunnen komen terwijl er vrijwel geen bezwaar mogelijk is voor de burger. Tenminste niet tegen een waarschuwing via een gele, oranje of rode kaart wat in feite een extra service is voor de burger omdat in theorie en praktijk ook bij de 1e constatering meteen een boete opgelegd zou kunnen worden (net als je door rood licht rijdt of te hard rijdt met je auto). Ook wordt er soms bezwaar gemaakt tegen het digitaal vastleggen van

gegevens over de controles omdat dit in strijd zou zijn met privacywetgeving. Leg hierbij goed vast wat voor gegevens je bewaart, hoe lang en waarvoor je deze gegevens gebruikt.

11. Bereid je bestuurder en afdeling Communicatie tijdig voor op mogelijke negatieve reacties via media. Zorg dat je een goed en duidelijk verhaal klaar hebt vooral ook voor je bestuurder. Houdt hierbij in beeld waarvoor je als burger je afval bij de bron scheidt en geef ook aan dat we samen binnen de gemeente regels afgesproken hebben, immers de raad heeft afvalscheidingsregels in de Afvalstoffenverordening opgenomen.
12. Communiceer tussentijds ook de resultaten van je handhavingsactie, wat levert het controleren aan gedragsverandering bij het afval scheiden op:  
Hoeveel minder restafval in % en kg  
Hoeveel meer papier, GFT, plastic (PMD) in % en kg  
Hoeveel controles heb je gedaan en hoeveel kaarten en boetes zijn er uitgedeeld  
Eventuele kostenreductie vermelden.

#### **8. Diverse links over dit onderwerp:**

<http://www.tilburg.nl/inwoners/afval/controle-afvalscheiding/>  
<https://tilburg.groenlinks.nl/nieuws/groenlinks-loopt-mee-met-de-voorlopers-van-het-bat>  
<http://www.slimmerorganiseren.nl/stream/daan-van-soest.pdf>  
<https://www.youtube.com/watch?v=NqmZbRkpxFo>  
<http://www.bd.nl/ opinie/blogs/stadsgezicht/kritiek-op-klikopolitie-tilburg-1.4724553>  
<http://omroep Tilburg.nl/jovd-kliko-politie-is-belachelijk/>  
<http://www.omroepbrabant.nl/?news/2278651193/Afvalproef+in+Tilburg+groot+succes+dankzij+klikopolitie.aspx>  
<http://www.omroepbrabant.nl/?news/233383872/Controle+afvalscheiding+in+Tilburg+effectief+15+procent+minder+restafval.aspx>  
<http://www.bd.nl/ opinie/blogs/stadsgezicht/tilburgse-klikopolitie-in-cijfers-330-000-controles-60-boetes-1.5406620>

#### **9. Wilt u meer info?:**

U kunt op verzoek informatie ontvangen over:

1. bewonersbrief aankondiging controles
2. voorlichting over afvalscheiding
3. FAQ-lijst KCC
4. waarschuwingskaarten gele, oranje en rode kaart
5. gebruik handheld app en web based backend
6. diverse overige info

Verzoeken s.v.p. richten aan: [Piet.van.oirschot@tilburg.nl](mailto:Piet.van.oirschot@tilburg.nl)