

Onderzoeksrapport Luierinzameling Buha

van: Jacob van Leeuwen (Twist Group)
aan: Claar van Leeuwe
cc: -
datum: 8 maart 2019

Aanleiding

De gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek willen de hoeveelheid restafval terugdringen. Uit de sorteeranalyses van 2018 blijkt dat ruim 10% van het restafval uit luier- en incontinentieafval (luiermateriaal) bestaat. Nu er verwerkingscapaciteit voor dit materiaal beschikbaar komt, wil Buha onderzoeken hoe dit luiermateriaal het beste gescheiden kan worden ingezameld. Uitgangspunt hierbij is een gecombineerde route voor huishoudens, kinderdagverblijven en zorginstellingen.

Doel

Dit onderzoek heeft tot doel de volgende vragen te beantwoorden:

1. Inschatting van het aantal adressen (kinderdagverblijven en verzorgende instellingen);
2. Juridische consequenties van het tegelijk inzamelen van huishoudelijk afval (bewoners) en bedrijfsmatig afval (kinderdagverblijven en zorginstellingen);
3. Mogelijke oplossingen (inzamelmiddelen) voor de kinderdagverblijven en instellingen, inclusief een voorzet voor een tariefstelling.

1. Adressen

Aantal adressen

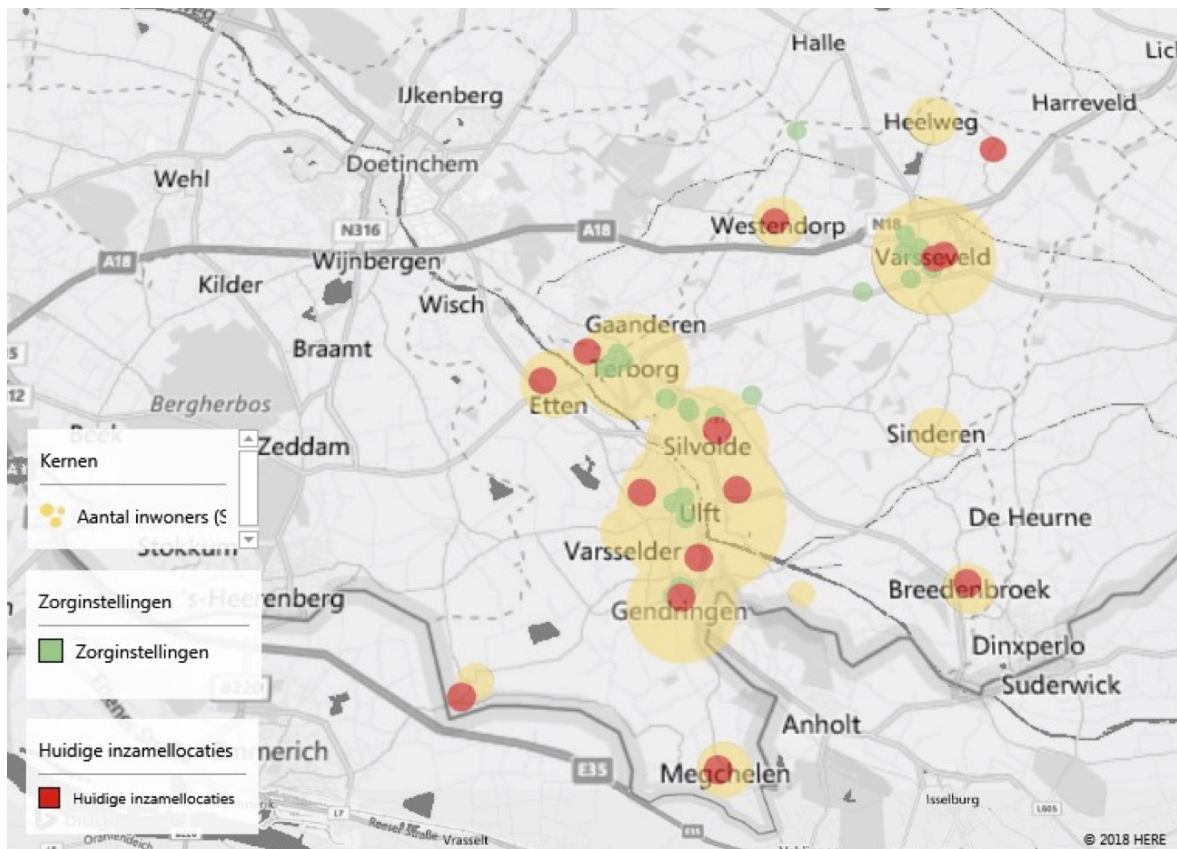
In appendix 1 en 2 zijn de adressen van kinderdagverblijven (KDV's) en zorginstellingen opgenomen. Met een kaartapplicatie is een inschatting gemaakt van de grootte van de zorginstelling. Alleen de grotere complexen zijn in de lijst opgenomen. Hier wordt verwacht dat de hoeveelheid luiermateriaal zodanig is, dat gescheiden inzameling de moeite waard is.

Per gemeente zijn de aantallen als volgt:

Gemeente	KDV's	Zorginstellingen
Doetinchem	30	7
Oude IJsselstreek	15	6

Spreiding

Op onderstaand kaartje zijn de inzamellocaties voor Oude IJsselstreek weergegeven.

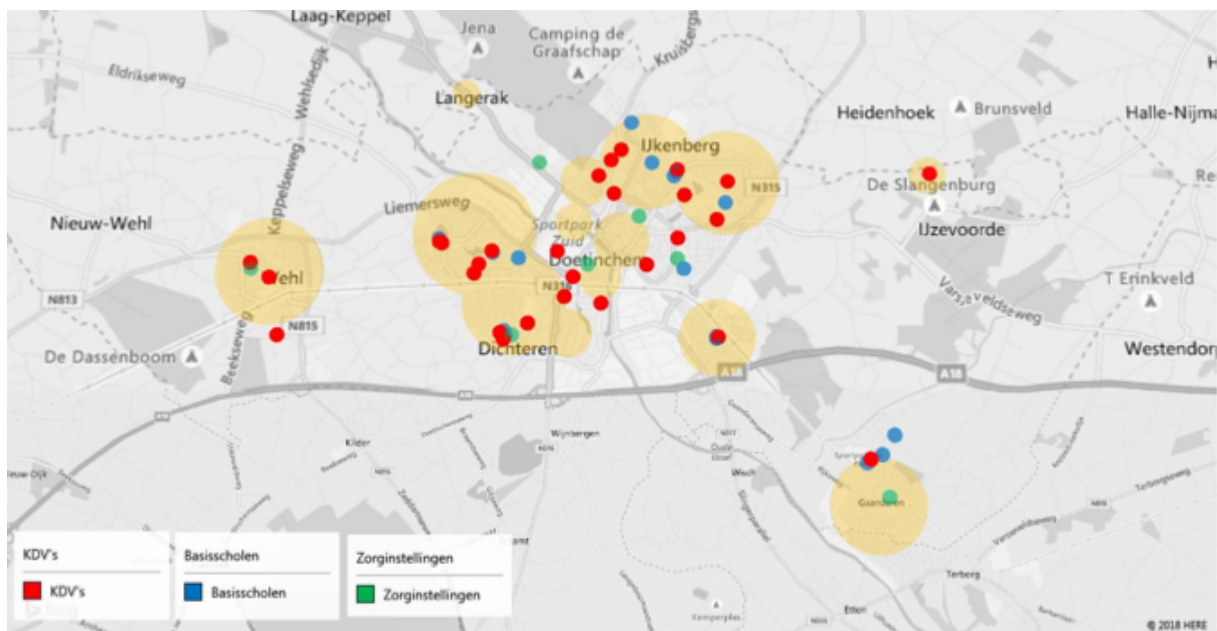


Figuur 1: spreidingsplan Gemeente Oude IJsselstreek

De wijken en kernen zijn weergegeven met een gele stip. Hoe groter de stip hoe groter het aantal inwoners. In de gemeente Oude IJsselstreek wordt luiermateriaal al apart ingezameld bij KDV's. Deze inzamellocaties zijn weergegeven met een rode stip. Met uitzondering van Sinderen is in alle kernen een inzamellocatie.

Zorginstellingen zijn weergegeven met een groene stip. Hier wordt momenteel niet ingezameld. Er is een significante overlap tussen de huidige inzamellocaties en zorginstellingen, voor de dekking is inzameling daar dus niet nodig. Voor de zorginstellingen zelf kan het wél zinvol zijn.

Wanneer de adressen in de gemeente Doetinchem op de kaart worden weergegeven ontstaat het volgende beeld.



Figuur 2: Spreidingsplan Gemeente Doetinchem

Ook hier geldt dat wanneer, net als in Oude IJsselstreek, bij KDV's wordt ingezameld er een vrijwel dekkend spreidingsplan ontstaat. Alleen in de kern Langerak (450 inwoners, inclusief omliggend buitengebied) is in dat geval geen inzamelpunt. Inzameling bij zorginstellingen is voor de dekking niet noodzakelijk.

Op bovenstaande kaart zijn volledigheidshalve ook de basisscholen weergegeven met een blauwe stip. Tussen KDV's en basisscholen is een duidelijke overlap en aangezien op basisscholen zelf nagenoeg geen luiermateriaal ontstaat is inzameling daar niet zinvol.

2. Juridische consequenties

De inzameling van huishoudelijk afval is een zorgplicht van de gemeente. De inzameling van bedrijfsafval is dat niet. Bedrijven moeten de afvoer van het afval zelf regelen. Gemeenten kunnen publieke middelen dan ook niet (zomaar) inzetten voor de inzameling van bedrijfsmatig afval, daar is de afvalstoffenheffing niet voor bedoeld. Een belangrijke vraag is daarom of het bij KDV's en zorginstellingen gaat om bedrijfsmatig afval.

Wel/ geen bedrijfsafval

Grotere zorginstellingen kennen vaak twee afdelingen. Op de ene afdeling wonen bewoners zelfstandig. Deze woningen zijn vaak al bij belastingen als particulier huishouden bekend en betalen zodoende afvalstoffenheffing. Het betreft hier dan ook huishoudelijk afval.

Veel zorginstellingen kennen ook een afdeling waar bewoners constante zorg nodig hebben. Dit zijn geen zelfstandige huishoudens, ze betalen geen afvalstoffenheffing en het afval dat hier vrijkomt is bedrijfsafval. Het afval is bovendien vaak medisch van aard en moet als zodanig worden afgevoerd. Vermenging met het bovengenoemde huishoudelijk afval wordt sterk afgeraden. Afval van deze doelgroep wordt hieronder dan ook buiten beschouwing gelaten.

Voor KDV's zelf is de vraag; wel/ niet bedrijfsafval makkelijker te beantwoorden. KDV's zijn bedrijven en het afval dat tijdens de bedrijfsvoering ontstaat is dan ook bedrijfsmatig afval.

Juridische (on)mogelijkheden

Met de inzameling van luiermateriaal bij KDV's begeeft de gemeente zich op de markt van bedrijfsafval. Daarmee concurreert zij met de commerciële aanbieders die op deze markt actief zijn. Dit mag, mits gemeenten zich houden aan de in de Wet Markt en Overheid gestelde gedragsregels ter voorkoming van oneerlijke concurrentie:

- Overheden mogen geen diensten of producten aanbieden onder de kostprijs.
- Overheden mogen eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
- Overheden mogen gegevens die ze hebben door hun publieke taak, alleen gebruiken voor economische activiteiten als gewone bedrijven die gegevens onder dezelfde voorwaarden ook kunnen krijgen.
- Overheden moeten bestuurlijke zaken en economische activiteiten gescheiden houden.

Met name het eerste punt is in deze context relevant. Om de kostprijs vast te stellen moeten kosten en ingezamelde hoeveelheden inzichtelijk zijn. Dit betekent een extra administratieve last.

De Wet Markt en Overheid geldt niet voor activiteiten van algemeen belang. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de inzameling van luiermateriaal middels een aanwijzingsbesluit als zodanig aan te merken. In dat geval is de gemeente niet gebonden aan de kostprijs en kan de inzameling tegen een gunstiger tarief worden aangeboden. Als argument voor het aanwijzingsbesluit kan het bevorderen van afvalscheiden worden aangedragen. Of dit argument afdoende is, zal moeten blijken. Er zijn nog geen praktijkvoorbeelden bekend.

Algemeen belang of niet, voor de inzameling van bedrijfsmatig luiermateriaal geldt waarschijnlijk een vennootschapsbelastingplicht (VBP-plicht). Hiervoor dient een aparte VPB-boekhouding gevoerd te worden.

Om deze juridische onzekerheden uit de weg te gaan kan de container in de openbare ruimte, in de buurt van KDV's worden geplaatst. Bijvoorbeeld in een verzamelcontainer, eventueel alleen te openen middels een afvalpas. Zo kunnen ouders er wél hun luiermateriaal kwijt op weg naar het KDV maar vindt in principe geen vermenging van huishoudelijk- en bedrijfsafval plaats.

3. Inzamelmethode

In de gemeente Oude IJsselstreek wordt luiermateriaal momenteel al bij KDV's ingezameld. Dit gebeurt middels rolcontainers die op het perceel van de betreffende instelling staan. De exacte containermaat is niet bekend maar vermoedelijk gaat het om 660 liter containers. Een grotere maat is gelet op het gewicht van luiermateriaal niet wenselijk c.q. gebruikelijk.

De inzameling wordt uitgevoerd door de firma Suez die het afval nu nog als restafval verwerkt. Momenteel wordt door ARN in Weurt een recyclinginstallatie gerealiseerd. De eerste 'reactor' is inmiddels in gebruik genomen en de werking ervan wordt momenteel geoptimaliseerd. De intentie is om eind 2019 in totaal drie reactors in gebruik te hebben, elk met een capaciteit van 5000 ton.

Het gebruik van rolcontainers is de meest toegepaste inzamelmethodiek voor luiermateriaal in Nederland en ook in Oude IJsselstreek functioneert deze methodiek naar behoren. In principe kan deze manier van inzamelen ook bij zorginstellingen worden toegepast.



Figuur 1: Voorbeeld van een verzamelcontainer

Nadeel is dat de containers alleen tijdens openingstijden van de betreffende locatie toegankelijk zijn. Ook kunnen bewoners het als een drempel ervaren om er hun luiermateriaal te brengen. Dit kan worden opgelost door de container in de openbare ruimte, in de buurt van KDV's (en zorginstellingen) te plaatsen (zie ook Juridische consequenties).

Wat betreft zorginstellingen moet worden opgemerkt dat uit ervaringen bij andere gemeenten blijkt dat van het ingezamelde luiermateriaal slechts 15% uit incontinentiemateriaal bestaat. Schaamte is een belangrijke reden om het incontinentiemateriaal niet gescheiden aan te bieden. Het is dus nog de vraag hoeveel luiermateriaal bij zorginstellingen wordt ingezameld.

Prijsstelling

De prijsstelling is in de eerste plaats afhankelijk van de juridische status van de inzameling. Wordt de inzameling van luiermateriaal als activiteit van algemeen belang aangemerkt of vindt inzameling in de openbare ruimte plaats dan doet de kostprijs niet ter zake en is de gemeente vrij een prijs te bepalen.

Bij de berekening van de kostprijs is het type container belangrijk. In appendix 3 is een kostenschatting opgenomen voor inzameling met rolcontainers (huidige situatie in Oude IJsselstreek) en inzameling met verzamelcontainers met toegangsregistratie.

Rolcontainers

De kosten¹ wanneer Buha de inzameling overneemt en rolcontainers worden ingezet, worden voor Oude IJsselstreek geschat op €4,79 per huishouden. Voor Doetinchem kan de inzameling efficiënter worden ingericht, de kosten per huishouden bedragen daar €3,71. De kosten per inzamellocatie bedragen respectievelijk €323 en €225 per maand.

Bij gecombineerde inzameling dalen de kosten voor Oude IJsselstreek, vergeleken met het voortzetten van de huidige situatie², met ongeveer 12%. Bovendien komen er 6 inzamellocaties (verzorgingstehuizen) bij en wordt het ingezamelde luiermateriaal in de nieuwe situatie gerecycled en niet langer verbrand.

Voor de eventuele doorbelasting van kosten aan KDV's kan worden gewerkt met een verdeelsleutel. Ter indicatie: gemiddeld gaan kinderen in Nederland 3 dagen per week naar een KDV. De rest van de week zijn de kinderen thuis. Wanneer ouders al hun luiermateriaal naar de betreffende locatie brengen is ten minste 60% van het bij KDV's ingezamelde afval huishoudelijk. De rest is bedrijfsafval en kan/ moet aan het KDV worden doorbelast. Dit is een grove inschatting, advies is om in de praktijk de werkelijke verdeling te toetsen.

¹ Inzamel-, verwerkings- en inzamelmiddelen inclusief afschrijvingen en luierszakken.

² Ten opzichte van de handhaving van de status quo inclusief verbrandingsbelasting (zie appendix 3)

Verzamelcontainers

Verzamelcontainers met toegangsregistratie zijn duurder in de aanschaf. Tegelijkertijd hebben ze een grotere capaciteit en is er dus maar één container per locatie nodig³. De totale kosten bij deze manier van inzamelen wordt geschat op €5,19 per huishouden per jaar voor Oude IJsselstreek en €4,16 voor Doetinchem. Per inzamellocatie zijn de kosten respectievelijk €350 en €252 per maand. Dit is 8-/ 12% hoger dan bij de inzet van rolcontainers maar in geval van Oude IJsselstreek nog steeds 4% lager dan in de huidige situatie.

Omdat bij deze manier van inzameling in principe geen bedrijfsafval wordt ingezameld is doorbelasting aan KDV's niet noodzakelijk.

Conclusie

Inzameling bij KDV's en zorginstellingen is voor de gemeente Doetinchem en Oude IJsselstreek praktisch en servicegericht. Er komt op de genoemde locaties veel luiermateriaal vrij, er ontstaat een goede spreiding van inzamellocaties en voor ouders/ bewoners zijn de locaties gemakkelijk te bereiken.

Het bij KDV's ingezamelde luiermateriaal is deels bedrijfsafval. Aan de inzameling hiervan kleven een aantal juridische consequenties. De inzameling moet óf worden aangemerkt als activiteit van algemeen belang óf de gemeente is gebonden aan de wet markt en overheid. In dat laatste geval geldt onder andere dat de dienst niet onder kostprijs mag worden aangeboden. Ook geldt bij inzameling van dergelijk bedrijfsafval waarschijnlijk een vennootschapsbelastingplicht wat de nodige administratieve last met zich mee brengt.

Om deze juridische onzekerheden uit de weg te gaan kan de container in de openbare ruimte, in de buurt van KDV's, worden geplaatst. Bijvoorbeeld in een verzamelcontainer, eventueel alleen te openen met een afvalpas. Zo kunnen ouders er wél hun luiermateriaal kwijt op weg naar het KDV maar vindt in principe geen vermenging van huishoudelijk- en bedrijfsafval plaats.

De inzamelkosten worden, bij de inzet van rolcontainers, geschat op €4,79 per huishouden voor Oude IJsselstreek en €3,71 per huishouden voor Doetinchem. Omgerekend naar inzamellocatie is dit respectievelijk €323 en €225 per maand. Wanneer verzamelcontainers worden ingezet liggen de kosten, vanwege de hogere investeringen, respectievelijk 8- en 12% hoger.

Gecombineerde inzameling met rolcontainers door Buha levert Oude IJsselstreek, vergeleken met voortzetting van de huidige situatie, een kostenbesparing van ongeveer 12% op. Bovendien komen er 6 inzamellocaties (verzorgingstehuizen) bij en wordt het ingezamelde luiermateriaal in de nieuwe situatie gerecycled en niet langer verbrand.

³ Bij rolcontainers is uitgegaan van 1,5 containers per locatie.

Appendix 1: Adressen Doetinchem

Kinderdagverblijven

Naam	Adres
-	Burg van Nispenstraat 12, Doetinchem
-	Ds van Dijkweg 49, Doetinchem
-	Prins Hendrikweg 32, Doetinchem
-	Vondelstraat 220, Doetinchem
-	Bezelhorstweg 115, Doetinchem
-	Houtsmastraat 11d Doetinchem
-	Verdilaan 14a, Doetinchem
-	Van Limburg Stirumlaan 5, Doetinchem
-	Lohmanlaan 5, Doetinchem
-	Zonneplein 4, Doetinchem
-	Loordijk 14, Doetinchem
-	Dichterseweg 145, Doetinchem
-	Sportweg 6, Doetinchem
-	Slotlaan 37, Doetinchem
-	Belderstraat 15, Doetinchem
-	De Bongerd 81, Doetinchem
-	Lavendelveld 21, Doetinchem
-	Lavendelveld 23, Doetinchem
-	Torontostraat 1, Doetinchem
-	Torontostraat 81,Doetinchem
-	Willy Brandtplein 12, Doetinchem
-	Willy Brandtplein 4, Doetinchem
-	Sicco Mansholtweg 2, Doetinchem
-	Juliana van Stolbergstraat 7, Doetinchem
-	Kruisbergseweg 29, Doetinchem
-	Van Gorkomhof 1, Doetinchem
-	Pelgrimstraat 59D, Gaanderen
-	Koningin Wilhelminastraat 10, Wehl
-	Oranjestraat 23, Wehl
-	Plantage Allee 29, Wehl

Zorginstellingen

Naam	Adres
den Ooiman	Groot Hagen 6, Doetinchem
Pelgrim	Blikslagerstraat 6, Gaanderen
Waterrijk	Willy Brandtplein 22, Doetinchem
Oldershove	Raadhuisplein 100, Wehl
Croonemate	Steinlaan 50, Doetinchem
Schavenweide	Schavenweide 2, Doetinchem
het weerdje	Weerdjeshof 1, Doetinchem

Appendix 2: Adressen Oude IJsselstreek

Kinderdagverblijven/ basisscholen (huidige locaties)

Naam	Adres
naast basisschool aan den Dam	Terborgseweg 25, Breedenbroek
Basisschool en peuterspeelzaal	St. Lidwinastraat 1, Etten
Kinderopvang Berend Botje	Dominee van Dorpstraat 3, Gendringen
Peuterspeelzaal Buurtschapshuis tegenover school	Molenweg 17, Heelweg
ter hoogte van de Bryde	Sportlaan, Megchelen
Kinderopvang "De kleine zeester" (bij basisschool)	Emmerikseweg, Netterden
Kinderdagopvang De Kinderkorf	Bontebrug 54, Silverde
Peuterspeelzaal De Cocon	Korenweg 43a, Silvolde
Brede School / Kulturhus	Reeënstraat 2, Silvolde
Kinderopvang Humanitas	Borgsche Rieten 15, Terborg
Kinderdagverblijf Juut en Co	Wilgenstraat 6, Ulft
Kinderopvang Zonnekinderen "de Sterrenkijkers"	Nijverheidsweg 7, Ulft
Kinderdagopvang De Zonnestraal	Hofskampstraat 25a, Varsseveld
Kinderopvang "De kleine zeester" (bij basisschool)	Hovenstraat 10, Varsseveld
	Steuterweg 2, Westendorp

Zorginstellingen

Naam	Adres
Woonzorgcentrum Maria Magdalena Postel	Kerkplein 3, 7081 BZ, Gendringen
Woonzorgcentrum en verpleeghuis De Schuylenburgh	Laan van Schuylenburg 10, 7064 AL, Silvolde
Verpleeg- en revalidatiecentrum Antonia	Industrieweg 115, 7061AP, Terborg
Kloosterhof 1 t/m 139 Silvolde	Kloosterhof 1- 139, Silvolde
Woonzorgcentrum en verpleeghuis Debbeshoek	Kempermanstraat 1, 7071 XL, Ulft
Woonzorgcentrum en verpleeghuis De Bettekamp	De Egge 63, 7051AK, Varsseveld

Appendix 3: Business Case inzameling luiermateriaal

Inzameling met rolcontainers

Omschrijving	Status quo (Oude IJsselstreek)		Verwacht	
	Zonder Tax (1)	Met Tax (1)	Oude IJsselstreek	Doetinchem
KDV's, peuterspeelzalen, basisscholen				
Inzameling	€65.000	€65.000	€68.000	€71.000
Verwerkingskosten luiers	-	-	€19.200	€35.900
Verwerkingskosten restafval	€12.300	€18.500	-€13.000	-€24.200
Huur containers	€4.000	€4.000	-	-
Afschrijving containers	-	-	€400	€700
Zakken	€4.400	€4.400	€4.400	€8.200
Subtotaal KDV's, peuterspeelzalen, basisscholen	€85.700	€91.900	€79.000	€91.600
Zorginstellingen				
Inzameling	-	-	€0	€0
Verwerkingskosten luiers	-	-	€7.700	€9.000
Verwerkingskosten restafval	-	-	-€7.400	-€8.600
Afschrijving containers	-	-	€200	€200
Zakken	-	-	€1.800	€2.100
Subtotaal Zorginstellingen	€0	€0	€2.300	€2.700
Kosten totaal	€85.700	€91.900	€81.300	€94.300
Kosten per huishouden	€5,05	€5,42	€4,79	€3,71
Kosten per inzamellocatie, per maand	€476	€511	€323	€225
Investeringskosten				
Aanpassingen locaties			€2.500	€5.000
Communicatie			€4.000	€5.700
Aanschaf containers			€4.700	€7.900
Totaal investeringen			€11.200	€18.600

(1) In 2019 is de belasting op het verbranden van afval verhoogd met €32,12. Het afval van wordt nu nog in Duitsland verbrand en is niet belastingplichtig. De belasting gaat per 2021 echter ook voor het restafval uit Oud IJsselstreek gelden.

Uitgangspunten

- De verwachte inzamelkosten zijn op basis van een kostenopgave van Buha
- In Doetinchem worden alleen containers bij de 28 KDV's neergezet, dus niet bij Basisscholen en peuterspeelzalen.
- De verwerkingskosten voor luierreycling bij AVR zijn geschat op €100,- per ton
- De ingezamelde hoeveelheden zijn een extrapolatie van het aantal kg per aanbiedlocatie in Oude IJsselstreek.
- De huur-, verwerkings- en inzamelkosten voor KDV's zijn gelijk aan die van Zorginstellingen
- Communicatiekosten worden geschat op €0,10 per inwoner
- Het aantal containers per locatie wordt geschat op 1,5, de kosten per container worden geschat op €150,-
- De kosten voor het aanpassen van de inzamellocaties (creëren stalling etc.) wordt voor Doetinchem geschat op €5.000, voor Oude IJsselstreek €2.500
- De containers worden in 10 jaar afgeschreven

Inzameling met verzamelcontainers

Omschrijving	Status quo (Oude IJsselstreek)		Verwacht	
	Zonder Tax (1)	Met Tax (1)	Oude IJsselstreek	Doetinchem
KDV's, peuterspeelzalen, basisscholen				
Inzameling	€65.000	€65.000	€68.000	€71.000
Verwerkingskosten luiers	-	-	€19.200	€35.900
Verwerkingskosten restafval	€12.300	€18.500	-€13.000	-€24.200
Huur containers	€4.000	€4.000	-	-
Afschrijving containers	-	-	€5.300	€9.800
Zakken	€4.400	€4.400	€4.400	€8.200
Subtotaal KDV's, peuterspeelzalen, basisscholen	€85.700	€91.900	€83.900	€100.700
Zorginstellingen				
Inzameling	-	-	€0	€0
Verwerkingskosten luiers	-	-	€7.700	€9.000
Verwerkingskosten restafval	-	-	-€7.400	-€8.600
Afschrijving containers	-	-	€2.100	€2.500
Zakken	-	-	€1.800	€2.100
Subtotaal Zorginstellingen	€0	€0	€4.200	€5.000
Kosten totaal	€85.700	€91.900	€88.100	€105.700
Kosten per huishouden	€5,05	5,42	€5,19	€4,16
Kosten per inzamellocatie, per maand	€476	€511	€350	€252
Investeringsen				
Aanpassingen locaties			€2.500	€5.000
Communicatie			€4.000	€5.700
Aanschaf containers			€73.500	€122.500
Totaal investeringen			€80.000	€133.200

(1) In 2019 is de belasting op het verbranden van afval verhoogd met €32,12. Het afval van wordt nu nog in Duitsland verbrand en is niet belastingplichtig. De belasting gaat per 2021 echter ook voor het restafval uit Oud IJsselstreek gelden.

Uitgangspunten

- In Doetinchem worden alleen containers bij de 28 KDV's neergezet, dus niet bij Basisscholen en peuterspeelzalen.
- De verwerkingskosten voor luierreycling bij AVR zijn geschat op €100,- per ton
- De ingezamelde hoeveelheden zijn een extrapolatie van het aantal kg per aanbiedlocatie in Oude IJsselstreek.
- De huur-, verwerkings- en inzamelkosten voor KDV's zijn gelijk aan die van Zorginstellingen
- Communicatiekosten worden geschat op €0,10 per inwoner
- De inzamelkosten voor verzamelcontainers zijn gelijk aan die van rolcontainers
- De containers worden in 10 jaar afgeschreven
- De kosten voor het aanpassen van de inzamellocaties (creëren stalling etc.) wordt voor Doetinchem geschat op €5.000, voor Oude IJsselstreek €2.500
- Bij de inzet van verzamelcontainers is uitgegaan van 1 container per locatie, de kosten per container (met toegangsregistratie) worden geschat op €3500-