

# Evaluatie nieuw afvalbeleid 2018

---

## Inleiding

Op 1 januari 2018 is het nieuwe afval-diftar-beleid ingevoerd. Bij de behandeling van de tussenevaluatie van dit nieuwe beleid over het 1<sup>e</sup> halfjaar heeft de raad op 20 november 2018 verzocht om een evaluatie over geheel 2018. Deze notitie voorziet hierin, geeft de resultaten en op basis daarvan zijn er samenvattend feitelijkheden op basis waarvan wij aanbevelingen doen.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

1. Doelstellingen en uitvoeringsaspecten
2. Inzamelresultaten GFT-, rest- en verpakkingsafval
3. Afvalbrengpunt en zwerfafval
4. OPK-inzameling & -structuur
5. Maatwerkoplossingen
6. Communicatie
7. Uitgaven, inkomsten en tarieven
8. Dienstverlening Twente Milieu
9. Samenvatting (feiten & aanbevelingen)

## 1. Doelstellingen, randvoorwaarde en uitvoeringsaspecten

### 1.1 Doelstellingen

Bij de invoering van het nieuwe afvalbeleid zijn de volgende 4 doelstellingen in beeld:

- Landelijke doelstelling 2020: afvalscheiding 75% met 100 kilogram restafval per persoon per jaar
- Regionale doelstelling 2030: afvalscheiding 90% met 50 kilogram restafval per persoon per jaar
- Landelijke doelstelling 2050: afvalloos, dus 100% afvalscheiding zonder restafval
- Afvalstoffenheffing ten minste gelijk houden en indien mogelijk verlagen

Hoe het met de doelstellingen staat, komt hierna aan de orde. Met uitzondering van de laatste doelstelling. Die doelstelling in het algemeen en het tariefsysteem cq. de hoogte van de tarieven in het bijzonder komen buiten deze evaluatie om via een nadere discussie/advisering apart aan de orde.

### 1.2 Randvoorwaarde nieuw afvalbeleid

Goede communicatie met de inwoners was niet alleen randvoorwaardelijk bij de invoering van het nieuwe afvalbeleid, maar vormt een essentieel en blijvend instrument voor draagvlakvorming en –behoud. Sinds de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder: AVG) op 25 mei 2018 vormt deze AVG een beperking voor gerichte, (op naam) geadresseerde communicatie.

### 1.3 Uitvoeringsaspecten nieuw afvalbeleid

- Vanaf 1 januari 2018 invoering diftar (betaalde restafvalledigingen)
- Vastgestelde containerformaten: 240 liter voor verpakkingsafval, 140 liter voor GFT- en restafval
- Geen inzameling meer organiseren voor de zogenaamde KWD-adressen<sup>1</sup>
- Inwoners van hoogbouw worden aangesloten op ondergrondse verzamelcontainers voor restafval
- Twente Milieu verzorgt inzameling van deze ondergrondse verzamelcontainers
- Klantenservice is vanaf 1 januari 2018 overgedragen aan Twente Milieu

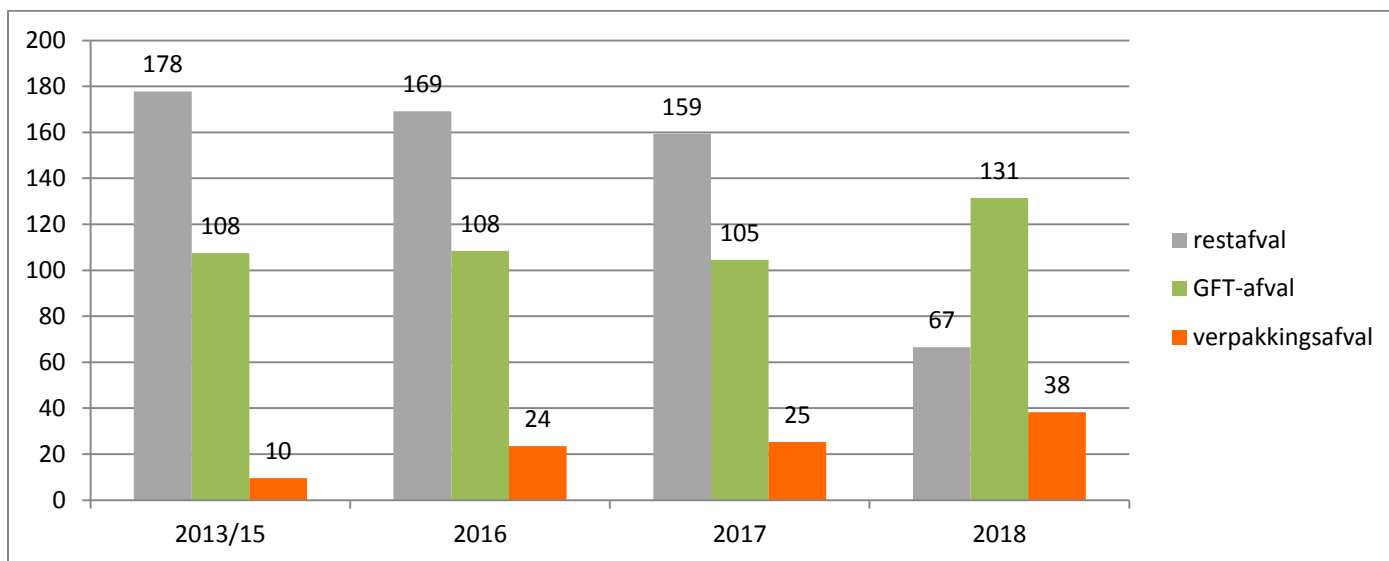
---

<sup>1</sup> KWD-adressen – Adressen van Kantoren, Winkels en Dienstverlenende ondernemingen, organisaties of instellingen waarvan het afval in samenstelling en omvang vergelijkbaar is met huishoudelijk afval

## 2. Stand van zaken inzameling

### 2.1 Inzamelhoeveelheden

Inzamelhoeveelheden rest-, GFT- en verpakkingsafval (in kilogrammen per inwoner per jaar).



Het ingezette afval-diftar-beleid 2018 beantwoordt aan het beoogde doel, want:

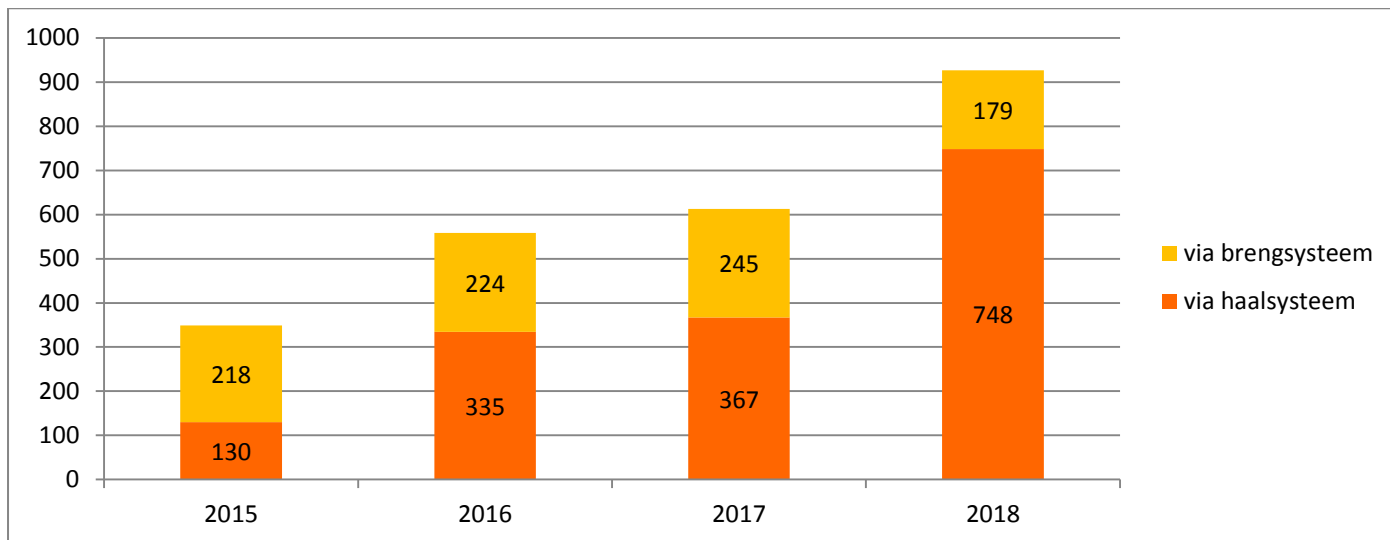
- De afvalscheiding is ten opzichte van de afgelopen 5 jaren verbeterd van gemiddeld 65% naar 83%. In hoeveelheid fijn restafval een afname van 178 kilogram naar 67 kilogram per inwoner per jaar, wat neerkomt op een verbetering van bijna 58% (ten opzichte van 2017).
- De landelijke doelstelling voor 2020 is met de invoer van dit gewijzigde beleid in het 1<sup>e</sup> jaar na invoer al behaald.
- Ook de afvalstromen GFT- en verpakkingsafval zijn verbeterd ten opzichte van de jaren ervoor, GFT-afval met 22% (ten opzichte van het gemiddelde van de 5 vorige jaren) en verpakkingsafval met 52% (ten opzichte van 2017).

### 2.2 Verpakkingsafval

Omdat de inzameling van verpakkingsafval met de invoering van het nieuwe beleid is gewijzigd en er ten aanzien van deze afvalstroom een aantal opvallende punten is, wordt deze afvalstroom hier specifiek benoemd. Opvallende punten zijn:

- In 2017 is bijna 613 ton verpakkingsafval ingezameld, waarvan 40% via het brengsysteem (verzamelcontainers) en 60% via het haalsysteem (zakkeninzameling aan huis). Mede door de introductie van de verpakkingsafvalcontainer in 2018 is dit toegenomen naar bijna 927 ton. Een toename van ruim 50%, die niet alleen is toe te schrijven aan deze introductie maar ook aan de diftar-invoer. Het brengsysteem daarentegen vertoont voor het eerst een daling sinds de gescheiden verpakkingsafvalinvoer, waardoor de verhouding tussen brengen en halen is gewijzigd van bijna 20% ten opzichte van ruim 80%.
- Een toenemende vervuiling van verpakkingsafval. De afkeur is opgelopen van nog geen 20 ton in 2017 naar bijna 70 ton in 2018. De afkeur bij het brengsysteem is hoger dan bij het haalsysteem. In 2018 is bijna 48 ton uit het brengsysteem afgekeurd ten opzichte van ruim 21 ton uit het haalsysteem. Dat is respectievelijk bijna 27% afkeur bij het brengsysteem en nog geen 3% bij het haalsysteem.
- Van de "schone" stroom sorteeraanbod is in 2018 bijna de helft gesorteerd en als recyclelaat vermarkt. Het Wierdens' sorteeraanbod verpakkingsafval bij Attero in Wijster met blijkbaar nog een restant van 2017 bedraagt bijna 955 ton. N.B. Via regionale Europese aanbesteding met 13 regiogemeenten en met Twence als aanbestedende dienst en contractbeheerder is Attero in 2017 de contractpartner geworden voor de sortering en vermarkting van het regionaal ingezamelde verpakkingsafval.

Overzicht van de hoeveelheid ingezameld verpakkingsafval (afgerond in tonnen) over de afgelopen 4 jaren.



Medio 2015 is het haalsysteem voor verpakkingsafval gestart via zakkeninzameling en omvat voor het haalsysteem voor dat jaar dus niet een heel, maar een half jaar.

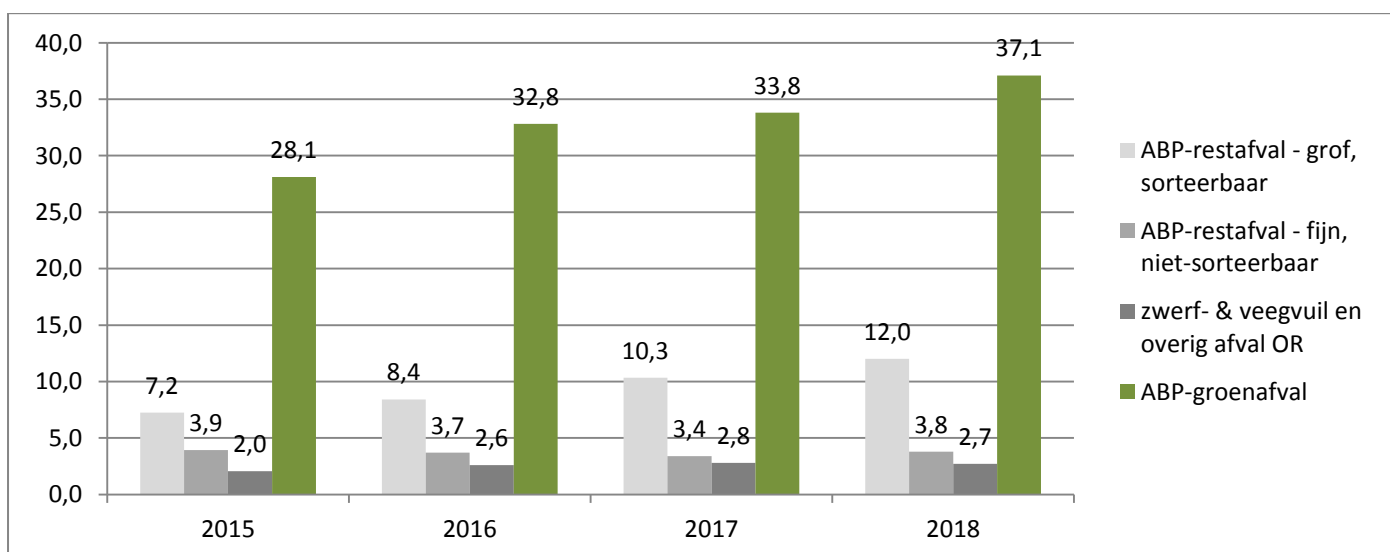
### 3. Afvalbrengpunt en zwerfafval

#### 3.1 Gemeentelijk afvalbrengpunt

De hoeveelheid aangeboden rest- en groenafval (in tonnen) op het afvalbrengpunt (verder: ABP) met de bezoekersaantallen en met het zwerfafval cq. het afval uit de openbare ruimte (ook in tonnen) zijn als volgt.

(ABP-)afvalstroom cq. -aantal	2015	2016	2017	2018
ABP-restafval - grof, sorteerbaar	172,9	201,7	250,2	291,4
ABP-restafval - fijn, niet-sorteerbaar	93,8	88,7	82,4	92,1
zwerf- & veegvuil en overig afval uit openbare ruimte	48,9	62,5	67,8	66,0
ABP-groenafval	671,2	786,1	819,0	900,2
ABP-bezoekersaantal	12.397	13.504	14.421	15.884

Deze 3 afvalstromen zijn niet opgenomen in het op pagina 2 gegeven overzicht en geven samen met het zwerfafval cq. het afval uit de openbare ruimte het volgende beeld (in kilogrammen per inwoner per jaar).

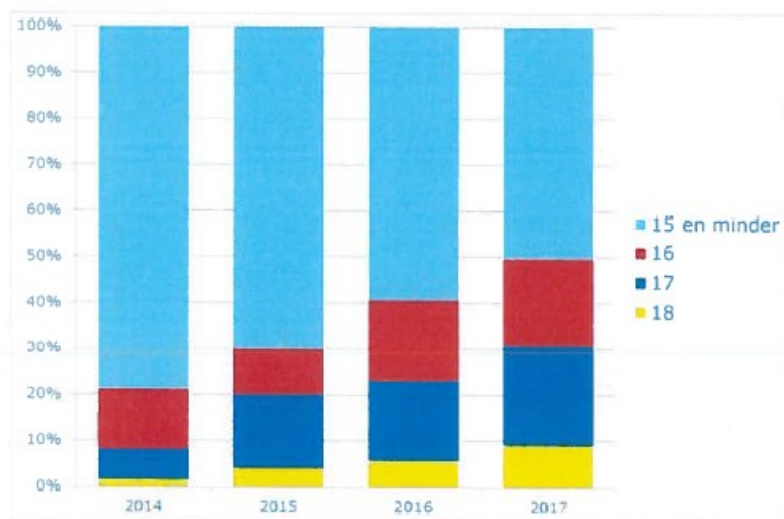


Opvallende punten zijn:

- De hoeveelheden aangeboden grof restafval en groenafval op het afvalbrengpunt nemen met het bezoekersaantal jaarlijks toe.

- De hoeveelheid aangeboden fijn restafval op het afvalbrengpunt verandert niet substantieel. Hiervoor is in 2013 een perscontainer met elektrische aansluiting geplaatst.
- Een dekkingsgraad van ongeveer de helft via de poorttarieven van op het gemeentelijk afvalbrengpunt aangeboden huishoudelijk afvalstromen. De andere helft wordt gedekt via de afvalstoffenheffing. De poorttarieven 2018 zijn per 10 kilogram afval:
  - a. Schoon puin: € 0,40
  - b. Hout- & grof tuinafval: € 0,80 (van 17 oktober tot 1 april snoeihout en bladafval gratis)
  - c. Restafval: € 1,20
  - d. IJzer: gratis
- Het gemeentelijk afvalbrengpunt voorziet nog steeds in een duidelijke aanbodbehoefte van onze inwoners. Wel is de op- en overslagruimte beperkt.
- De beperkte op- en overslagruimte blijkt ook uit een recente brief van de Directeur-Generaal Milieu & Internationaal van 9 april 2019 aan colleges van B&W en aan directeurs van Omgevingsdiensten. De Activiteitenregeling milieubeheer regelt dat op milieustraten 18 aparte bakken voor nascheiding & recycling moeten zijn. Hiervan mag worden afgeweken als met een slimme combinatie van voorzieningen en bijvoorbeeld nascheiding eenzelfde niveau van afvalscheiding wordt bereikt. Bij ons is daarvan sprake door nascheiding van grof huishoudelijk restafval bij Twence.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van het aantal bakken op milieustraten voor de jaren 2014 tot en met 2017 gegeven.



Percentage gemeenten met 15 en minder, 16, 17 of 18 bakken op de milieustraat

## 3.2 Zwerfvuil

### Zwerfvuil openbare ruimte

Het zwerfvuil dat de gemeente jaarlijks samen met het veegvuil en overig afval uit de openbare ruimte opruimt, fluctueert en is in 2018 ten opzichte van de 2 jaren daarvoor niet substantieel toegenomen. Het volgende overzicht geeft een beeld met daarbij ook het aantal meldingen van illegale afvalstort.

afvalstroom	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(zwerf)afval OR (in tonnen)	80,2	55,3	48,9	62,5	67,8	66,0
meldingen illegaal gestort afval (in aantallen)	31	46	34	39	69	84

Het aantal meldingen van illegale afvalstort vertoont sinds 2015 wel een stijgende lijn.

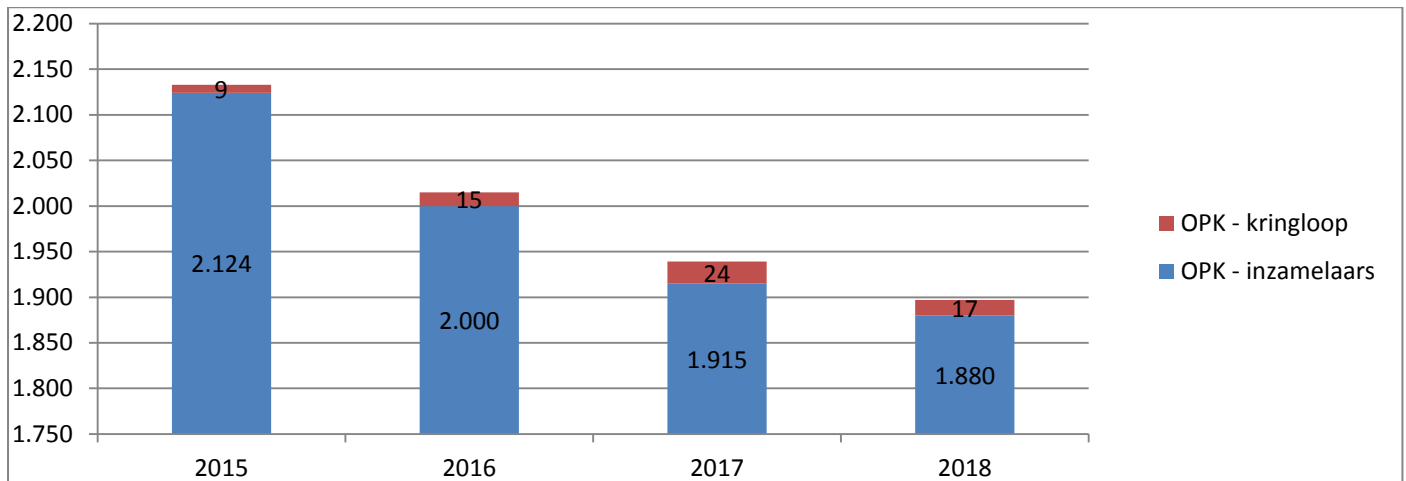
### Enquêtevraag zwerfvuil

In de afvalenquête van 2018 is ook een vraag gesteld over zwerfvuil/illegale dumping. Uitkomst van de vragen:

- 62% ziet wel eens illegaal gedumpt afval
- 73 % maakt hiervan nooit melding.

#### 4. OPK-inzameling en –structuur

Momenteel zijn er 14 inzamelaars die via een uitvoeringsovereenkomst met de gemeente oud papier en karton(nen verpakkingen / verder: OPK) inzamelen. Dat zijn kerkelijke instellingen, scholen, de lokale muziekvereniging en het kringloopbedrijf. Daarnaast is er sinds enkele jaren een commerciële OPK-inzamelaar die geen uitvoeringsovereenkomst met de gemeente heeft en tot nu toe door de gemeente passief gedoogd wordt.



Deze inzamelaars zorgen voor een redelijk geografische spreiding van de OPK-inzamelstructuur over de gemeente. Het inzamelbeeld van OPK (in tonnen) is zoals hiervoor is aangegeven.

Opvallende punten zijn:

- De OPK-inzameling vertoont sinds 2015 een dalende tendens. Dit valt niet alleen toe te schrijven aan het digitale tijdperk als landelijke ontwikkeling, maar heeft ook te maken met de aangegeven lekstroom.
- De gemeente heeft in de huidige contractperiode van 2013 tot en met 2019 nauwelijks hoeven bij te financieren vanuit de afvalstoffenheffing. Dit was in het kader van de vanaf 2010 doorgevoerde bezuinigingen ook een duidelijke opdracht vanuit de raad. Hieraan is dus voldaan.
- In 2020 begint een nieuwe contractperiode. Net als in 2012 trekken 12 of 13 regiogemeenten samen op om via Europese aanbesteding in 2019 (een) nieuwe contractpartner(s) te vinden. Twence treedt hierbij opnieuw op als aanbestedende dienst en na gunning ook opnieuw als contractbeheerder.

#### 5. Maatwerkoplossingen

Als aanvulling op de uitgangspunten is gedurende de uitrol en invoering van het gewijzigde afvalbeleid een aantal maatwerk- en tussenoplossingen vastgesteld.

Op 21 november 2017 zijn door ons volgende maatwerkoplossingen vastgesteld:

- Continueren van de huidige inzamelwijze van verpakkingsafval voor hoogbouw, te weten tweewekelijkse inzameling via de transparante zak.
- Beschikbaar stellen van een 240 liter restafvalcontainer voor ongeveer 50 adressen die belast wordt als zijnde een 140 liter container (is standaardvolume voor restafval) als tegemoetkoming voor extra luierafval bij zorgpatiënten.
- Betaalde toegang geven aan gezinnen met kleine kinderen in de luiers tot ondergrondse verzamelcontainer(s) van restafval voor hoogbouw voor het wegbrengen van hun luierafval, tot maximaal vijf jaar na geboortedatum van het jongste kind. Later zijn als maatwerk- en tussenoplossingen nog toegevoegd:
- In stand houden van de bovengrondse betonnen cocons met GFT-verzamelcontainers voor GFT-afval uit hoogbouw, dan wel:
- Beschikbaar stellen van GFT-minicontainers van 140 liter (één container op maximaal 8 hoogbouw-adressen) voor GFT-afval uit hoogbouw.

## 6. Communicatie

Bij de tussenevaluatie van het nieuwe afval-diftar-beleid 2018 door de raad in de inforonde Bestuur, Financiën en Maatschappelijke Ontwikkeling van 20 november 2018 is het nodige aangegeven over communicatie. Via weblog en mail kwamen ruim 400 reactie binnen. Vooral na de bekendmaking van de tarieven en in de weken rond de diftar-invoering kwamen relatief veel reacties binnen. De binnengekomen reacties zijn beantwoord zoals onderstaand is aangegeven. In hoofdstuk 3 van de tussenevaluatie is uitgebreid aandacht besteed aan de communicatie inzet. Als aanvulling hierop is eind 2018 via verschillende communicatiekanalen aandacht besteed aan de inzameling 2019. De boodschap hierbij was dat het inzamelschema gelijk bleef aan 2018.

reacties inwoners	via weblog	via brief /mail	telefonisch	mondeling
aantal	ca. 85	ca. 320	vele honderden	idem

Op hoofdlijnen voeren de volgende reacties de boventoon (volgorde in omvang afnemend)

- Verdeling afvaltarieven. Twee persoonshuishoudens in het algemeen, en hoogbouw in het bijzonder, denken meer heffing te betalen.
- Hoge(re) kosten voor gezinnen met veel luierafval.
- Grote gezinnen en gezinnen met veel luierafval en/of huishoudens met grote (tuin-)percelen menen onvoldoende te hebben aan de grootte van hun minicontainers van 140 liter in relatie tot de geboden aanbiedfrequentie(s) en vragen om maatwerkoplossingen.
- Vragen om maatwerk voor adressen met een 2e minicontainer voor hun GFT-afval.
- Vragen over de afvalkalender en over de nieuwe ophaaldagen.
- De discussie over bron- versus nascheiding.

## 7. Uitgaven, inkomsten en tarieven

### 7.1 Uitgaven

De totale kosten van afvalverwijdering bedroegen in 2018 € 1.900.974.

### 7.2 Inkomsten

De opbrengsten waren € 2.012.218 (heffing en vergoedingen).

Het verschil € 111.244 is gestort in de egalisatievoorziening afvalverwijdering en wordt betrokken bij de afvalbegroting 2020. Bij die begroting wordt opnieuw gekeken naar de samenstelling van de variabele kosten en de vaste kosten, de aantallen aanbiedingen die nu bekend zijn en de verdeling in de tariefstructuur. Daarbij wordt ook het saldo in de egalisatievoorziening betrokken.

Exacte bedragen komen met de begrotingssamenstelling 2020 naar de gemeenteraad.

### 7.3 Tarieven

De afvalstoffenheffing 2018 is gebaseerd op een gedifferentieerd tariefstelsel (diftar), volgens het principe van de-vervuiler-betaalt en als volgt opgebouwd:

- Een vast basistarief van € 49,80 voor 1-persoonshuishoudens.
- Een vast basistarief van € 151,20 voor meerpersoonshuishoudens.
- Een variabel tarief van € 1,00 per aanbieding van restafval in zakvorm van maximaal 60 liter in de ondergrondse verzamelcontainer voor hoogbouw.
- Een variabel tarief van € 5,00 per aanbieding van restafval in de minicontainer van 140 liter voor de overige aansluitingen.

#### **Enquêtevragen tarieven**

Vanuit de gemeenteraad, maar ook vanuit de inwoners zijn er vragen gesteld over de verdeling van de tarieven. In de enquête zijn hier ook vragen over gesteld.

De volgende conclusies kunnen hierover uit de enquête worden getrokken:



- 36% van de inwoners denkt door diftar in hun situatie duurder uit te zijn.
- 18% van de inwoners verwacht door diftar in hun situatie goedkoper uit te zijn.
- Hoe jonger de respondent hoe meer de verwachting is dat de kosten hoger worden door diftar.
- Ook de ouderen boven de 75 verwachten meer kosten te hebben. De tussengroepen geven vaker aan geen verandering te verwachten.
- 1-persoons gezinnen verwachten goedkoper uit te zijn. Meerpersoonshuishoudens verwachten duurder uit te zijn door diftar.
- Inwoners die te maken hebben met luier- of medisch afval verwachten duurder uit te zijn door diftar.

### **Tarieven**

Zoals al aangegeven, zijn er veel vragen gesteld over de tarieven. Deze vragen werden vooral gesteld tijdens de bekendmaking van de tarieven (eind 2017). In februari 2019 is het eerste aanslagdeel van de afvalstoffenheffing 2018 verstuurd voor het nieuwe afvalbeleid en op basis van de vaste basistarieven. Dit heeft niet geleid tot veel inspraak van inwoners. Zoals in de tussenevaluatie al is aangegeven, zo'n 2%. Als er wijzigingen in de tarievenstructuur worden doorgevoerd, moet rekening worden gehouden met de volgende basisprincipes en uitgangspunten.

- Wettelijk gezien mag er in de tarifiering niet meer geheven worden dan de kosten die voor afvalbeheer gemaakt worden.
- Onderscheid maken in vast tarief mag alleen op basis van een objectieve en redelijke rechtvaardigheidsgrond. Voor eerst is onderscheid gemaakt in één- en meerpersoonshuishoudens.
- Ledigingsgedrag moet met name de differentiatie in de hoogte van de aanslag bepalen.
- Transparante kostenberekening die juridisch houdbaar is en recht doet aan de gemaakte kosten.
- KIS (Keep It Simple) en uitvoerbaar.

Het wel/niet doorvoeren van wijzigingen in tarievenstructuur is omstreden en moet daarom geen onderdeel uitmaken van deze evaluatie.

## **8. Dienstverlening Twente Milieu**

### **Samenwerking Twente Milieu**

Per 1 januari 2018 werkt de gemeente voor 3 jaar lang samen met Twente Milieu (verder: TM).

Hiervoor is een 3-jarige samenwerkingsovereenkomst aangegaan.

De samenwerking met Wierden betreft onder meer het noodzakelijke databeheer & -verkeer voor diftar.

De uitvoering van de klantenservice op het gebied van de afvalinzameling en het (tijdig) leeghalen van de ondergrondse restafvalverzamelcontainers voor hoogbouw.

Tot slot geldt de samenwerking voor de gezamenlijke, regionale kca-inzameling/-verwerking.

Voor het overig is de huisafvalinzameling zoals voorheen, Europees aanbesteed en opnieuw gegund aan Leemans uit Vriezenveen, voor 3 jaar en met een 3-jarige verlengingsoptie.

En, ook de containerlogistiek van het gemeentelijk afvalbrengpunt aan de Enterweg 24 is als aanvullend perceel dit keer gegund aan Leemans.

### **Hoe verder per 2021?**

De gemeente moet zich tijdig beraden over de vraag hoe verder per 2021.

Hiervoor lijken de volgende opties in beeld:

- Toetreden als aandeelhouder van TM alleen voor huishoudelijk afvalbeheer.
- Toetreden als aandeelhouder van ROVA, ook alleen voor huishoudelijk afvalbeheer (Circulus Berkel of een andere overheidsgedomineerde afvalinzamelaar ligt hierbij geografisch gezien niet voor de hand).
- Europees aanbesteden van de afvalbeheertaken die nu bij TM zijn ondergebracht.

In de loop van 2019 volgt hierover een nader advies.

## 9. Samenvatting

### 9.1 Samenvattend feitelijk

1. Het ingevoerde afval-diftar-beleid beantwoordt aan het beoogde doel, te weten het behalen van de landelijke afvaldoelstelling voor 2020.  
De hoeveelheid restafval is meer dan gehalveerd ten opzichte van 2017.
2. De scheidingsresultaten van met name GFT- en verpakkingsafval zijn substantieel verbeterd.
3. De vervuilingsgraad van verpakkingsafval stijgt, met name in het brengsysteem.
4. Ongeveer de helft van het sorteeraanbod aan verpakkingsafval is in 2018 gesorteerd en vermarkt.
5. De hoeveelheden aangeboden grof restafval en groenafval op het afvalbrengpunt nemen met het bezoekersaantal jaarlijks toe. De hoeveelheid aangeboden fijn restafval op het afvalbrengpunt verandert daarentegen niet substantieel.
6. Een dekkingsgraad van ongeveer de helft via de poorttarieven van aangeboden huishoudelijk afvalstromen bij het gemeentelijk afvalbrengpunt. De andere helft wordt gedekt via de afvalstoffenheffing.
7. Het gemeentelijk afvalbrengpunt voorziet nog steeds in een duidelijke aanbodbehoefte van onze inwoners. Wel is de op- en overslagruimte beperkt.
8. Het zwerfvuil dat de gemeente jaarlijks samen met het veegvuil en overig afval uit de openbare ruimte opruimt, fluctueert en is in 2018 ten opzichte van de 2 jaren daarvoor niet substantieel toegenomen. Het aantal meldingen van illegale afvalstort vertoont sinds 2015 wel een stijgende lijn.
9. De OPK-inzameling vertoont sinds 2015 een dalende tendens. Dit valt niet alleen toe te schrijven aan het digitale tijdperk (wat een landelijke ontwikkeling is).
10. De gemeente heeft in de huidige OPK-contractperiode van 2013 tot en met 2019 nauwelijks hoeven bij te financieren vanuit de afvalstoffenheffing. Dit was in het kader van de vanaf 2010 doorgevoerde bezuinigingen ook een duidelijke opdracht vanuit de raad. Hieraan is dus voldaan.
11. Het huidig OPK-contract eindigt eind dit jaar. In 2020 begint een nieuwe contractperiode. De gemeente probeert zo mogelijk samen met andere gemeenten via Europese aanbesteding (een) nieuwe contractpartner(s) te vinden in 2019.
12. De huidige maatwerkoplossingen voldoen en voorzien in de behoefte.
13. Uit de enquête over het nieuwe afvalbeleid blijkt dat inwoners goed geïnformeerd zijn over afvalscheiding en dat Twente Milieu de klantenservice regelt.
14. Vanuit de gemeenteraad, maar ook vanuit de inwoners, zijn vragen gesteld over de verdeling van de tarieven.
15. De huidige samenwerking met Twente Milieu eindigt per 2021. De continuïteit daarna is niet gewaarborgd. Daarom moet tijdig en uiterlijk in 2020 hierover besluitvorming komen.
16. Het verschil in basistarief voor enerzijds 1-persoonshuishoudens en anderzijds meerpersoonshuishoudens is groot.



## 9.2 Aanbevelingen

1. Een verdere verbetering in de afvalscheiding is te maken door de overstap naar omgekeerd inzamelen. Die stap lijkt op de korte termijn (nog) te groot cq. niet haalbaar.
2. De vervuilinggraad van verpakkingsafval moet worden aangepakt door actieve communicatie hierop en door het brengsysteem hiervoor selectief te monitoren en zo nodig te saneren.
3. Uiterlijk in 2019 komen met een voorstel voor een nieuw OPK-contract.
4. Uiterlijk in 2020 komen met een voorstel ter vervanging of ter verlenging van de Twente Milieu-samenwerking.
5. Via een nadere discussie/advisering het tariefsysteem en de hoogte van de tarieven bezien.