

Nota omgekeerd inzamelen Hattem 2012

Op weg naar een duurzame en afvalloze leefomgeving; duurzamer maar niet duurder

Inleiding

Gemeenten zijn van oudsher verantwoordelijk voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Ook nu nog zijn het de gemeenten die op grond van de Wet Milieubeheer zorg dragen voor een efficiënte en milieuhygiënische afvalinzameling. Heel lang was alles wat je weggooide gewoon afval. Dat stopte je in een zak en die zette je aan de weg. Later bleken bepaalde afvalstromen geld waard, of anderszins inzetbaar. Oud ijzer, oud papier en glas leverden al snel marktwaarde en werden een aparte “afval”stroom. Later kwam hier gft-afval bij. Ook chemisch afval mocht niet langer bij het restafval en afgelopen jaren is ook kunststof een aparte fractie geworden. Het ingezamelde restafval wordt niet meer gestort, maar verbrand en levert energie op; gft hoeft niet meer gecomposteerd maar levert via een vergister gas. Daarnaast is een belangrijke verandering de medeverantwoordelijkheid die de verpakkingindustrie nu heeft voor de verwijdering van verpakkingsafval. Kostte afvalverwijdering eerst slechts geld, sommige stromen leveren nu geld op, zij het niet op de vrije markt, dan wel door de compensatiegelden die gemeenten ontvangen uit het Afvalfonds (betaald door de verpakkingindustrie). Om in deze dynamische afvalwereld de juiste stappen te zetten ten einde beschikbare technieken en gelden optimaal in te zetten hoeven we als gemeente gelukkig niet op eigen houtje alles te bedenken. Met 20 gemeenten in Noord- en Oost Gelderland hebben we een afvaldienst in het leven geroepen om ons bij uitvoering en beleidsvorming te ondersteunen, de ROVA. ROVA heeft in 2010 al een nieuw pad ingezet, onder het motto “van afval naar grondstof”. Een denkwijze die goed past bij de bovengenoemde ontwikkelingen. Op basis van expertise, kennis van de internationale en landelijke afvalontwikkelingen en kennis behaald uit diverse pilots in de regio, stelt ROVA nu een vernieuwing van de afvalinzamelstructuur aan ons voor. Deze manier van afval-, of beter *grondstof*inzameling is dermate anders dan de huidige, dat sprake is van een beleidswijziging. In voorliggende notitie wordt ingegaan op de voorgestelde veranderingen, de argumentatie die daaronder ligt en wat dit concreet voor Hattem zou betekenen.

Aanleiding

In de afvalmonitor wordt inzichtelijk wat jaarlijks in Hattem aan afvalstromen wordt ingezameld. De monitor over 2011 laat zien dat ondanks alle inspanningen het restafval in gewicht nog zeker 50% *herbruikbare* grondstoffen bevat; met name gevormd door gft, kunststof en papier. Vanuit duurzaamheidsoogpunt (uitputting natuurlijke grondstofbronnen en reductie CO₂ uitstoot) maar meer en meer ook vanuit financieel oogpunt een onwenselijke situatie. Diftar op gft- en restafval heeft in de afgelopen jaren een vermindering van de hoeveelheden huishoudelijk afval opgeleverd. Ook kunststofinzameling brengt een lichte verbetering, maar de opgave is nu een heuse trendbreuk tot stand te brengen: hoe bereiken we dat onze inwoners nog beter en vooral ook efficiënter hun afval gaan scheiden? Hiertoe heeft ROVA ons nu vanuit haar rol als beleidsadviserende instantie een voorstel gedaan. Voorgesteld wordt om in een geleidelijk proces (2013 – 2016 e.v.) de inzamelingsmethodiek “om te draaien” waardoor het mogelijk wordt om de recycledoelstellingen te behalen zonder dat hierdoor de kosten voor de inwoner stijgen. Voor de goede scheiders onder hen levert het zelfs een aanzienlijke verlaging van de heffing op (en comfort..).

Huidige situatie

Gemeenten moeten op basis van de Wet Milieubeheer wekelijks huishoudelijk afval inzamelen. Op dit moment wordt in Hattem gewerkt met het diftar-systeem. Dit systeem stimuleert de inwoners zo min mogelijk afval te produceren door voor afval per soort en hoeveelheid een tarief te hanteren (differentiatie van tarieven). Hoe meer ongewenst (rest)afval wordt geproduceerd hoe meer men daarvoor betaald. Dit is in overeenstemming met het basisprincipe “de vervuiler betaald”. In de Hattemse praktijk krijgt de verrekening van dit systeem vorm door de basiskosten (afvalinfrastructuur, opruimkosten zwerfafval, administratieve kosten) in een zogenoemd “vastrecht” te vertalen en de kosten van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid afval in een tarief per lediging, het “variabele tarief”. De optelsom van vastrecht en de ledigingen vormt de volledige afvalstoffenheffing die aan de inwoner wordt doorberekend. De inkomsten uit deze heffing dekken de gemeentelijke kosten van de afvalinzameling volledig.

Momenteel is sprake van twee hoofdfracties. Om de week wordt restafval danwel gft-afval per container ingezameld. Daarnaast wordt om de week, ook huis-aan-huis, oud papier, kunststof, glas, blik en textiel afzonderlijk ingezameld. Het Hattemse inzamelsysteem kent hierdoor ook nu al een hoge servicegraad.

Naast de huis-aan-huisinzameling kunnen diverse afvalstromen op de milieustraat in Zwolle worden aangeboden, uiteraard opnieuw tegen betaling per gewicht per afvalsoort (diftar). Ook zamelen in Hattem een

zestal verenigingen en scholen oud papier in. Dit organiseren zij zelf zonder tussenkomst van de gemeente. De gemeente schakelt enkel bij indien de marktprijs van oud papier onder de €22,70 per ton zakt. In dat geval kunnen de verenigingen en scholen vanuit de gemeentelijke financiën een extra bijdrage ontvangen. Ondanks dit complete pallet aan inzamelingsmogelijkheden en het tamelijk hoge serviceniveau blijft de hoeveelheid restafval aanzienlijk. En zoals eerder vermeld bestaat deze nog steeds voor de helft uit herbruikbare stoffen.

Gewenste situatie / doel

De landelijke doelstellingen voor afval en hergebruik worden periodiek aangescherpt (Landelijke Afvalbeleidsplan). Daarnaast is de maatschappelijke visie op afval aan het veranderen. De rol die afvalbeleid kan spelen in het beperken van de klimaatproblemen en de uitputting van natuurlijke grondstoffen is eveneens een reden voor gemeenten om op de lange termijn een afvalloze samenleving na te streven. Stel dat we dit in 2030 zouden willen bereiken, welke tussen-doelen kunnen we dan stellen voor de tussenliggende periode? (zie ook ROVA notitie pagina 7/8/9, de tabel van p.9 is hiernaast voor Hattem “vertaald”). Op dit moment hebben we per aansluiting 400 kg restafval. Dit zou in 2015 dan ongeveer 250 kg moeten zijn en in 2020 74kg. Een zeer forse vermindering.

DOELSTELLING TOT 2020	
Jaar	restafval p. aansluiting p. jaar
2011	400 kg
2015	250 kg
2020	74 kg

Hoe bereiken we de gewenste situatie

ROVA stelt dat we ons doel kunnen bereiken *zonder* de kosten voor de inwoners te verhogen (en juist dalende kosten voor “actieve scheiders”). En wel door gebruik te maken van “omgekeerde inzameling”. Het omgekeerde hieraan is dat restafval niet meer huis-aan-huis wordt ingezameld, maar weggebracht (laag comfort) moet worden naar ondergrondse verzamelpunten. Daarnaast worden waardevolle afvalstromen juist wel afgehaald, met containers (hoog comfort).

Hierbij wordt uitgegaan van de hieronder opgesomde argumenten en uitgangspunten:

- vanuit het oogpunt van duurzaamheid is het wenselijk zo min mogelijk afval te produceren; een afvalloze samenleving is hierin het ultieme doel, een trendbreuk is daarvoor nodig
- de huidige diftarsystematiek is niet afdoende deze trendbreuk tot stand te brengen.
- hoe dan wel? Stimuleer de afvalloze samenleving door het serviceniveau op ongewenst restafval omlaag te brengen (betalen en weg laten brengen) en het op hergebruik te verhogen (gratis afhalen).
- als er toch afval is, is het wenselijk zo min mogelijk herbruikbare stoffen in het restafval te laten zitten
- want deze stoffen kunnen opnieuw dienst doen als grondstof en leveren inkomsten op vanuit de verpakkingindustrie (Afvalfonds)
- hoe meer gescheiden afval van goede kwaliteit, hoe meer inkomsten om de uitgaven te compenseren
- bronscheiding levert de best herbruikbare grondstofstromen op
- sleutel tot succes ligt bij inwoners; door informatie en verbeterde service kan deze worden ondersteund en gestimuleerd tot verdergaande afvalscheiding/preventie (frequente kosteloze inzameling van kunststofverpakkingen, GFT en oud papier, adequate info)
- wanneer inwoners zich bewust worden van de waarde van hun “afval” zullen zij graag meewerken aan het beschikbaar maken ervan; ROVA-pilots wijzen dit uit (zie ook de Nieuwsbrief ROVA over pilots in de bijlagen)
- kosten blijven gelijk of gaan omlaag met dit systeem, zo blijkt uit diezelfde pilots

Op basis van bovenstaande kan worden gesteld dat omgekeerde inzameling een goede weg is om onze doelstellingen te bereiken. Maar alles tegelijk inregelen is praktisch niet te doen, ook niet voor onze inwoners, bovendien lopen we daar onnodig (financieel) risico mee. Daarom wordt een fasering voorgesteld.

De fasering is hierna in een tabel voor Hattem weergegeven:

Hierin zijn ook de geschatte effecten op het restafval aangegeven alsmede de wijzigingen die dit voor de vast/variabele tarieven zou inhouden. De cijfers en planning zijn voor de concrete situatie van Hattem gegeven en wijken daarom iets af van de cijfers in de ROVA notitie.

Stap	Betreft Grondstof	Nieuwe maatregel	Prognose vermindering restafval (nu: 400 kg p. aansluiting p. jr.)	Wijzigingen vast- en variabel tarief (p. aansl. per jr.)
1a 2013	GFT Rest	Tarief GFT lediging naar €0 brengen, inzamelen elke 2 weken (zie ad I) Inclusief €0 tarief voor wegbrengen grof tuinafval naar milieustraat Restafval inzamel frequentie terugbrengen naar 1x per 4 weken (Zie ad II) (in de ROVA notitie wordt gesproken over herintroductie gft in buitengebied maar dit speelt niet in Hattem, in Hattem wordt daar ook nu gewoon al gft opgehaald)	60 kg	<u>Variabel:</u> 5 gft-ledigingen en 2 restafval-ledigingen minder -> inwoner bespaart minimaal €36,00 per aansluiting <u>Vast:</u> Dit bedrag zal grotendeels bij vasttarief opgeteld moeten worden -> €105,00 + €33,50 = €138,50
1b 2015	Papier	Introductie Papier (blauwe) Container, 1x per 4 weken (container komt dan in plaats van de doosjes en kratjes die nu tweewekelijks op straat staan)	90 kg	<u>Variabel:</u> 1 restafval-lediging minder bespaart de inwoner €9,= per aansluiting <u>Vast:</u> Dit bedrag zou opgeteld kunnen worden bij vastrecht, maar waarschijnlijk is dit niet nodig
2 2016 Of eerder als mogelijk	Rest Kunststof e.a. Verpakkingen	Restafval niet meer via container maar naar ondergronds verzamelpunt (50x in Hattem ->1x per 100 aansluitingen). Dan komt deze container vrij voor inzameling van kunststofafval en andere droge verpakkingen -> Kunststof niet meer via zak, maar middels container. Ook uitbreiden met andere "droge" verpakkingcomponenten (blik, drankkartons, klein elektronische apparatuur, kapot textiel, hout)	75 100	<u>Variabel:</u> 4 tot 6 restafval ledigingen minder, inwoner bespaart €36 tot €54 <u>Vast:</u> hier moet wel weer wat worden gecompenseerd, 11 euro op het vast tarief erbij € 138,50 + €11,00 = € 149,50

Qua maatregelen benutten we dan volledig ons instrumentarium om inwoners te ondersteunen/stimuleren de herbruikbare fracties uit het afval te sorteren.

Maar hoe zit het dan met ons vertrouwde diftar-systeem? En als we gft gratis maken hoe komen we als gemeente dan toch aan onze inkomsten om de afvalinzameling mogelijk te maken? Dit zal inderdaad gecompenseerd moeten worden. Onder ad III wordt dit kostentechnisch beschouwd. Zo'n blauwe container is natuurlijk een prachtige verbetering ten opzichte van de losse doosjes en kratjes die nu tweewekelijks de straten van Hattem sieren, maar tegelijkertijd heeft het wellicht consequenties voor de 6 scholen en verenigingen die nu ook oud papier inzamelen. Dit punt wordt onder ad IV nader beschouwd.

Ad I Gft en (wegbrengen) grof tuinafval gratis

Doordat gft afval gratis wordt is het aantrekkelijker om gft aan te bieden dan het in de het restafval te laten zitten. Daarnaast wordt ook de grote gft-container weer ingevoerd. Jaren geleden is die uit het assortiment van ROVA gehaald, aangezien de containers te zwaar werden en hier zaten arbotechnische bezwaren aan. Echter worden de containers nu volledig machinaal geleidigd en de bezwaren zijn daarmee verdwenen. De verwachting is dat de vraag naar grotere gft-containers zal toenemen, doordat gft een gratis afvalstroom wordt. Begin januari zal de Hattemse inwoners worden gevraagd of ze in aanmerking willen komen voor

een containerwisseling. Deze zal dan gedurende een beperkte periode kosteloos kunnen worden uitgevoerd.

Het herintroduceren van gescheiden gft-inzameling bij hoogbouw en in het stadscentrum wordt voorlopig nog niet geadviseerd. Gezien de beperkte aantal hoogbouwlocaties en de geringe hoeveelheid gft-afval die hier, en in het stadcentrum, kan worden ingezameld, zou deze categorie –voorlopig- kunnen blijven uitgezonderd.

Ad II Verlaging inzamelfrequentie restafval

Een verhoogd serviceniveau op de inzameling van waardevolle grondstoffen zal gepaard moeten gaan met een verlaagd serviceniveau op de inzameling van het restafval. Behalve dat dit de voorgestane visie ondersteund is dit gewoon ook financiële noodzaak. Restafval zal daarom nog maar 1x per vier weken opgehaald worden. Het grootste deel van de afvalstoffen die hinder of stank veroorzaken kunnen in de gft container worden gedaan. Uit oogpunt van de milieuhygiëne is verlaging van de inzamelfrequentie dan ook geen probleem. Twaalf keer lijkt erg weinig maar uit de cijfers over het jaar 2010 en 2011 blijkt dat het gemiddelde aantal ledigingen per aansluiting voor restafval nu ook al 12 is. En als gft gratis wordt zal de hoeveelheid afval in de restafvalcontainer zeker verder afnemen. De actieve scheiders onder onze inwoners zitten waarschijnlijk al onder het gemiddelde van 12 en de minder actieve scheiders worden met deze maatregel gestimuleerd toch nog iets beter de best te doen. Wat betreft de fractie luiers en incontinentiemateriaal, waarbij in sommige situaties mogelijk knelpunten zullen ontstaan zal in overleg met ROVA gewerkt worden aan maatwerk oplossingen.

Ad III Financiële consequenties

Verschuiving lasten van variabel naar vastrecht

Grotendeels worden de kosten van de hogere service op waardevolle deelstromen gecompenseerd door het verminderen van de service op restafval. Ook worden verhoogde inkomsten uit de waardevolle grondstoffen via het Afvalfonds verwacht (betaald door producenten/verpakkingsindustrie¹). Er zit dus een kostenneutraliteit in. De inwoners gaan in het voorstel minder betalen in het variabele deel en de kosten van restafval zullen zelfs dalen omdat minder vaak wordt aangeboden. Maar dit betekent dat de inkomsten van de gemeente vanuit de aanbiedingen sterk verminderd worden, terwijl de kosten voor ons als gemeente (in eerste instantie) gelijk blijven. Daarom moet dit gecompenseerd worden middels een verhoging van het vastrecht. De totale lasten voor de inwoners (vast + variabel) blijven echter minimaal gelijk aan het huidige niveau en zullen afnemen in de loop van de tijd wanneer meer en meer inkomsten worden gegenereerd vanuit het Afvalfonds.

Incidentele kosten

Wanneer in fase twee de 150 ondergrondse containers geplaatst worden zijn daar hoge incidentele kosten mee gemoeid. Het gaat dan om de aanschaf (investering) van de ondergrondse systemen. Deze kennen een afschrijving en de kosten hiervan worden over vele jaren gespreid, net zoals dat nu geschiedt met de kosten voor de huidige inzamelmiddelen. Een ander deel van deze kosten betreft de civiele kosten, het ondergronds inbrengen van de systemen en de daarmee gemoeide begeleidingsuren vanuit gemeente en ROVA. Deze incidentele kosten kennen geen afschrijving en kunnen het beste eenmalig worden onttrokken aan de daartoe ingerichte egaliseringsreserve Afvalstoffenheffing. Hiermee wordt voorkomen dat de afvalstoffenheffing in een bepaald jaar ineens 30 tot 40 euro hoger zou uitvallen.

Assenrade

Omdat Assenrade een nieuwe wijk is is onderzocht of het mogelijk was om hier al vooruitlopend de nieuwe afvalstructuur in te zetten. Volledige inregeling van het nieuwe systeem is besproken met ROVA maar is niet haalbaar gebleken met name vanwege financiële consequenties van een afwijkende logistiek in Assenrade ten opzichte van de rest van Hattem.

Wel is al in de ruimtelijke inrichting van de wijk rekening gehouden met het plaatsen van de toekomstige ondergrondse containers. Dit zal dus geen probleem opleveren wanneer in 2016 en verder de restafvalcontainers de grond in gaan.

¹ In het kader van de producentenverantwoordelijkheid ontvangen de gemeenten voor de inzameling en verwerking van de kunststofverpakkingen van de stichting NEDVANG een vergoeding van € 475,- per ton. De raamovereenkomst, waarop deze vergoeding is gebaseerd wordt op dit moment landelijke geëvalueerd. Voor de periode vanaf 1 januari 2013 is het belangrijk wat de uitkomsten van genoemde evaluatie zijn, alsmede het vervolg op de raamovereenkomst. Vanwege de onzekerheid hierover is in de berekeningen nog niet gerekend met hogere inkomsten.

Ad IV Oud papier

De praktijk wijst uit: de meest effectieve methode om oud papier in te zamelen is de huis-aan-huis inzameling met behulp van een (mini)container. Deze inzamelmethode leidt tot een daling van de hoeveelheid oud papier in het restafval en biedt comfort. In onze gemeente wordt oud papier nu ook al huis-aan-huis ingezameld. Introductie van de blauwe container zou wel een verbetering zijn ten opzichte van de huidige inzameling met losse dozen en kratjes die nu de nodige overlast veroorzaken (verwaaiing/rommelig). Hiermee zal echter pas gestart worden nadat het huidige inzamelcontract verlopen is (eind 2014).

Naast de huis-aan-huis inzameling wordt door een zestal instellingen op eigen locaties papier ingezameld. Zij ontvangen op basis van eigen afspraken vergoedingen van de innemende partij. Dit gebeurt zonder tussenkomst van de gemeente. Indien de marktprijzen sterk dalen kunnen zij in aanmerking komen voor een extra gemeentelijke toelage vanuit een oudpapier-garantieregeling. De inzameling door scholen en verenigingen kan in principe blijven bestaan. De verwachting is wel dat met de introductie van de blauwe container toch wat minder papier naar de inzamelaars gaat en mogelijk dat hiervoor op termijn een alternatief kan worden bedacht.

Afsluiting

De jaarlijkse afvalmonitor (of vanaf nu de grondstoffenmonitor) laat zien dat er nog een te grote hoeveelheid nuttig toepasbaar afval in het restafval beland. Dit is vanuit het oogpunt van duurzaamheid, maar ook vanuit financieel oogpunt een onwenselijke situatie. De uitdaging is nu om hierin een trendbreuk te realiseren. Een vernieuwing van de afvalinzamelstructuur zal daarin kunnen voorzien. In de notitie is een tijds- en actiepad gegeven om in de komende jaren (2013-2016) gefaseerd te gaan komen tot een systeem van de "omgekeerde inzameling".