Zwolle zonder Afval

Evaluatie limiteringsmaatregelen 2021

8 december 2022
Definitief

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 3
1.1 De maatregelen 3
1.2 Focus evaluatie 3
1.3 Leeswijzer 4

2 Resultaten limiteren (gha/gta) 5
2.1 Resultaten haalservice grof huishoudelijk afval (gha) 5
2.2 Resultaten grof tuinafval 6
2.3 Resultaten brengservice gha en gta 7
2.4 Samenvatting 8

3 Neveneffecten limiteren 9
3.1 Effect op inzameling restafval 9
3.2 Effect op inzameling gft 9
3.3 Effect op bijplaatsingen en illegale dumpingen 10
3.4 Effect op inzameling via de GRIP-wagen 10
3.5 Effect op inzameling via kringloopbedrijven 10
3.6 Samenvatting 11

4 Effect op gemeentebrede afvalscheidingscijfers 12
4.1 Kilogram afval per inwoner 12

5 Conclusies en aanbevelingen 13

1 INLEIDING

Op 1 april 2021 heeft de gemeente Zwolle enkele maatregelen doorgevoerd om de hoeveelheid gebracht en gehaald grof huishoudelijk afval (gha) en grof tuinafval (gta) te reduceren. Deze evaluatie zet de resultaten en (neven-)effecten van deze maatregelen uiteen na het eerste volledige invoeringsjaar.

1.1 De maatregelen

De volgende maatregelen zijn per 1 april 2021 doorgevoerd:

- **Grof huishoudelijk afval:** inwoners kunnen 1x per jaar kosteloos gebruik maken van een haalvoorziening voor gha. Daarna moet voor deze dienst worden betaald. Voor 1 april was deze service ongelimiteerd.
- **Grof tuinafval:** inwoners kunnen 2x per jaar kosteloos gebruik maken van een haalvoorziening voor gta ("de tuinzak")[1]. Daarna moet voor deze dienst worden betaald. Voor 1 april was deze service ongelimiteerd.
- **Milieubrengstation:** inwoners kunnen tot 500 kilo per jaar kosteloos gha/gta brengen naar het milieubrengstation (MBS). Daarboven moet voor deze stromen worden betaald. Voor 1 april mochten inwoners tot 250 kilo gha/gta per dag kosteloos naar het MBS brengen.

1.2 Focus evaluatie

Het hoofddoel van de limiteringsmaatregelen is om de kosten voor de haal- en brengvoorzieningen gha/gta te reduceren. Ook wil de gemeente haar inwoners stimuleren hun afval beter te scheiden alsook het oneigenlijk gebruik van publieke voorzieningen voor bedrijfsafval verminderen. De gemeente evalueert zelf de realisatie van de financiële doelstelling. Deze evaluatie richt zich op de milieuresultaten en bekijkt in hoeverre de beoogde resultaten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Daarnaast richt de evaluatie zich ook op de mogelijke indirecte effecten op andere inzamelvoorzieningen en op het totale effect op gemeentebrede afvalscheidingscijfers.

De beoogde directe resultaten zijn drieledig:

- Een afname van 40% van de opgehaalde tonnages grof huishoudelijk afval
- Een afname van 20% van het aantal bestelde tuinzakken
- Een afname van 40% van de gebrachte tonnages grof huishoudelijk afval op het MBS

Deze beoogde resultaten gelden ten opzichte van het referentiejaar 2020 en gelden voor een volledig kalenderjaar. Deze evaluatie past deze beoogde procentuele afnames toe *op het eerste volledige invoeringsjaar* van de limiteringsmaatregelen (Q2 2021 t/m Q1 2022) in vergelijking met eenzelfde periodes in 2019 (Q2 2019

[1] Voor inwoners van de zogeheten 'compacte buurten' geldt hierop een uitzondering. Naast de grote tuinzak (1m3) kunnen zij 6 x per jaar gebruik maken van een kleine tuinzak (ongeveer 0,25m3). Deze voorziening is ingevoerd per mei 2022.

t/m Q1 2020) en 2020 (Q2 2020 t/m Q1 2021). Hier is voor gekozen omdat een volledig invoeringsjaar een beter beeld geeft van de gevolgen van de limiteringsmaatregelen (over vier kwartalen in plaats van drie). De cijfers wijken daarmee af met de door ROVA gerapporteerde cijfers over gehele kalenderjaren. Daarnaast is het goed om hier te benadrukken dat de resultaten uit 2020 over het algemeen als afwijkend worden beschouwd omdat de cijfers sterk worden beïnvloed door de corona-pandemie, toen veel mensen meer en vaker thuis zijn gebleven en thuiswerkten. Om die reden vergelijken we ook op onderdelen met 2019. Ook kan er voor Q1 2021 sprake zijn van een indicentele stijging van het gebruik van de gelimiteerde voorzieningen in verband met de aangekondige beleidswijzigingen.

1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding gaat **hoofdstuk 2** in op de directe resultaten op de haal- en brengvoorzieningen gha en gta. **Hoofdstuk 3** bekijkt een set van mogelijke neveneffecten. **Hoofdstuk 4** kijkt naar het totale effect van de limiteringsmaatregelen op gemeentebrede afvalscheidingscijfers. **Hoofdstuk 5** zet enkele conclusies uiteen.

2 RESULTATEN LIMITEREN (GHA/GTA)

Dit hoofdstuk brengt de directe resultaten in kaart van de limiteringsmaatregelen.

2.1 Resultaten haalservice grof huishoudelijk afval (gha)

TONNAGES

Het limiteren van de haalservice gha heeft geleid tot een daling van de opgehaalde tonnages. **Tabel 1** laat zien dat het opgehaalde gha over het eerste invoeringsjaar (Q2 2021 t/m Q1 2022) met 21% is gedaald ten opzichte van eenzelfde periode in 2019 en met 32% t.o.v. 2020. Hiermee is het beoogde resultaat van een reductie van 40% in de opgehaalde tonnages gha niet gerealiseerd.

Voor een deel kan dit worden verklaard door een toename van de hoeveelheid per aanvraag/aanbieding. Gemiddeld werd het eerste jaar na invoering van de limiteringsmaatregelen 164 kilo gha per aanvraag aangeboden. In voorgaande jaren was dit ongeveer 119 kilo.

AANTAL AANVRAGEN

Het limiteren van de haalvoorzieningen gha heeft ook geleid tot een aanzienlijke daling van de hoeveelheid aanvragen voor het ophalen van grof huishoudelijk afval (zie **Tabel 1**). Het aantal aanvragen voor grof vuil is in het eerste jaar na invoering van de limiteringsmaatregelen (2021/2022) 43% gedaald t.o.v. dezelfde periode in 2019/2020.

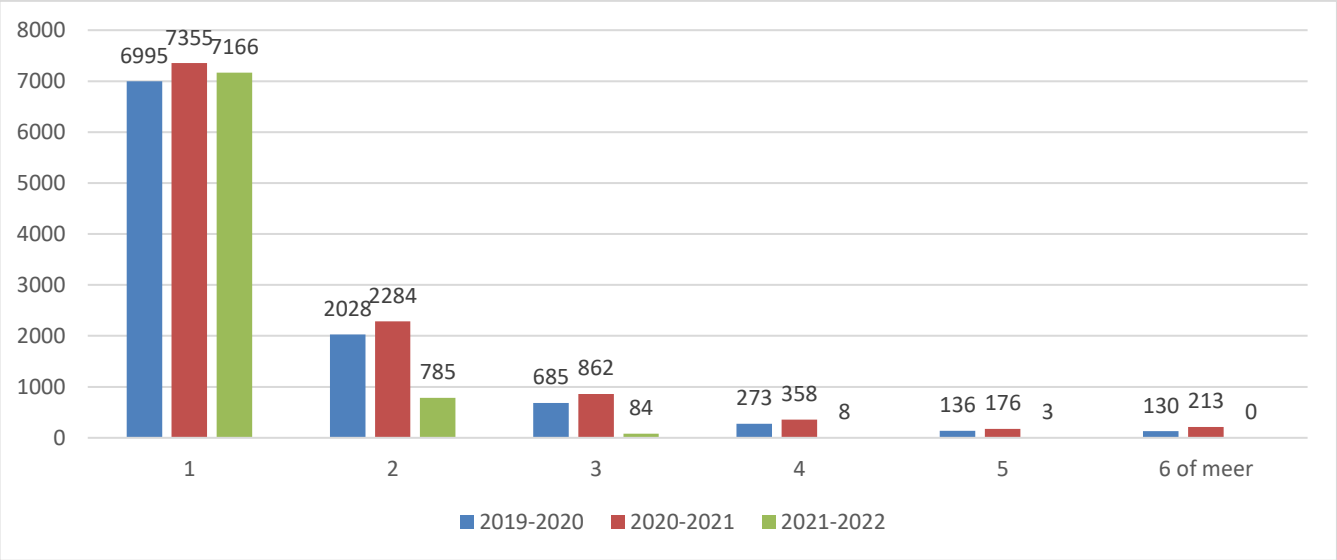
Tabel 1: Ontwikkeling hoeveelheid aanvragen haalvoorziening gha en gta

Periode (Q2 t/m Q1)	Opgehaalde tonnages gha	Kg per aanbieding gha	Aanvragen gha
2019/2020	1.883	119,3	15.787
2020/2021	2.187	118,2	18.503
2021/2022	1.487	164,3	9.048

AANTAL AANVRAGEN PER HUISHOUDEN

In totaal hebben in het invoeringsjaar 2021/2022 345 huishoudens meer dan 1x een aanvraag voor het ophalen van gha gedaan en is in totaal 384 keer door deze huishoudens voor de haalservice betaald (m.a.w. van de 9.048 aanvragen is 384 keer door inwoners zelf voor de service betaald; dat is 4,2%). **Figuur 1** laat de ontwikkeling zien van het aantal aanvragen gha per huishouden. Het aantal huishoudens dat 2 aanvragen deed is gedaald van 2.284 huishoudens voor invoering van de limiteringsmaatregelen tot 785 na invoering. Er zijn nog nauwelijks huishoudens die meer dan 3 aanvragen indienen.

Figuur 1: Aantal aanvragen haalservice gha



2.2 Resultaten grof tuinafval

AANVRAGEN

Het limiteren van de tuinzak heeft geleid tot een afname in het aantal aanvragen en bestelde tuinzakken (zie **Tabel 2**). Ten opzichte van 2019 is een reductie gerealiseerd van 56% en ten opzichte van 2020 zelfs van 60%. Hiermee is het beoogde resultaat van een afname van 20% ruimschoots gerealiseerd.

TONNAGES

Een vermindering van het aantal aanvragen gta leidt ook tot een daling in de opgehaalde kilo's gta. **Tabel 2** laat zien dat na invoering van de limiteringsmaatregelen 36% minder tuinafval is opgehaald ten opzichte van 2019 en gehalveerd ten opzichte van 2020. Net als bij het gha is echter het aantal kilo gta per tuinzak toegenomen. Voor de tuinzak geldt 123,7 kilo per tuinzak in 2021/2022 en 86,9 kilo in 2019/2020.

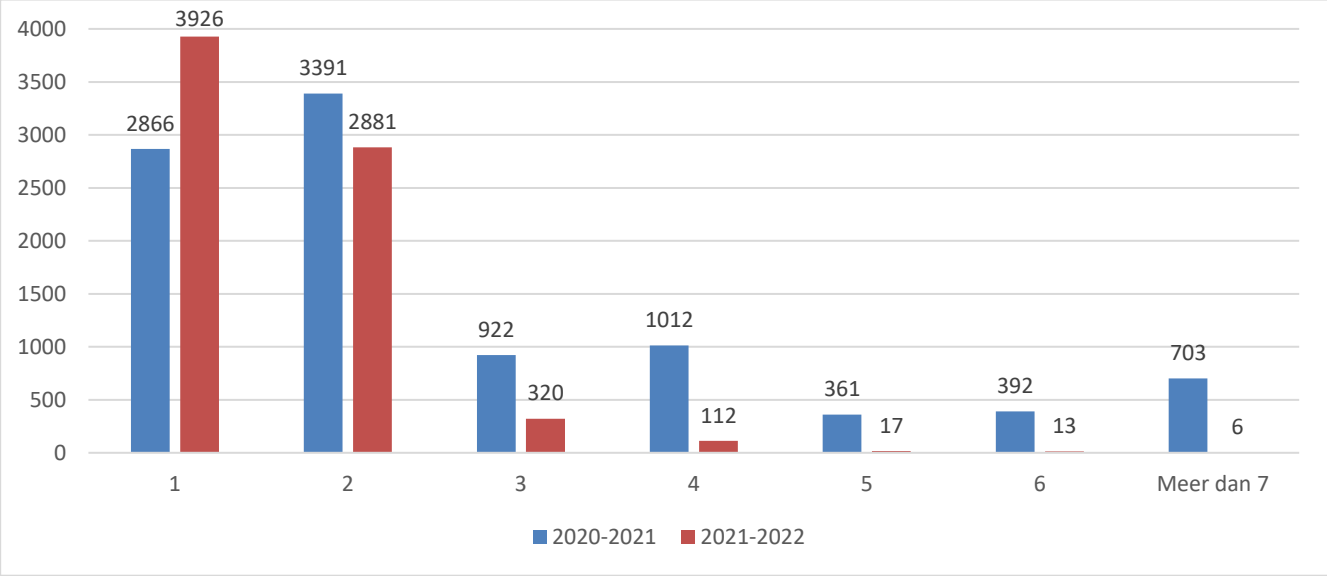
Tabel 2: Ontwikkeling tonnage gta (haalservice)

Periode (Q2 t/m Q1)	Aanvragen gta	Tonnage gta	Kg per tuinzak
2019/2020	25.347	2.201	86,9
2020/2021	27.919	2.786	99,8
2021/2022	11.321	1.400	123,7

AANTAL AANVRAGEN PER HUISHOUDEN

In totaal hebben 166 huishoudens meer dan 2x een tuinzak aangevraagd. Deze huishoudens hebben in totaal 269 tuinzakken zelf betaald (dus van de 11.321 tuinzakken zijn 269 door inwoners zelf betaald; dat is 2,4%). **Figuur 2** laat de ontwikkeling van het aantal huishoudens zien dat een tuinzak aanvraagt. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor 1 januari 2020. Het aantal huishoudens dat 1 tuinzak aanvraagt is weliswaar gestegen na de limiteringsmaatregelen; het aantal huishoudens dat meerdere tuinzakken heeft aanvraagd is gedaald.

Figuur 2: Ontwikkeling aantal tuinzakken per huishouden



2.3 Resultaten brengservice gha en gta

Het eerste jaar na invoering van de limiteringsmaatregelen is in totaal bijna 8.000 ton afval naar het Milieubrengstation gebracht (alle afvalstromen). Dit is een daling van 39% t.o.v. eenzelfde periode in 2019/2020. Ook het aantal bezoekers naar het MBS is gedaald, met ongeveer 30% (zie **Tabel 3**). Als we specifiek kijken naar de gebrachte stromen gha en gta dan zien we dat het gebracht grof huishoudelijk afval na de limiteringsmaatregelen op eenzelfde niveau blijft als 2019 en 2020. Het gebrachte gta keldert wel met 66% t.o.v. 2019. Met andere woorden, inwoners brengen veel minder afval en vooral ook tuinafval naar het MBS terwijl het gebrachte grof huishoudelijk afval nagenoeg gelijk blijft. Hiermee is een beoogde reductie van 40% niet gerealiseerd.

Tabel 3: Ontwikkeling aantal bezoekers en gebrachte kilo's MBS

Periode (Q2 t/m Q1)	Tonnage alle stromen	Tonnage gha	Tonnage gta	Aantal bezoekers
2019/2020	12.992	3.341	1.578	120.355
2020/2021	13.633	3.683	1.774	130.377
2021/2022	7.999	3.487	541	84.765

Dat het grof huishoudelijk afval niet daalt, is niet geheel onverwacht. Voor de meeste huishoudens is het maximum van kosteloos te brengen gha/gta naar het MBS van 500 kilo per jaar namelijk ruimschoots voldoende daar landelijk gemiddeld ‘slechts’ 111 kilo gha per inwoner gescheiden wordt ingezameld (CBS 2021). Als we kijken (over gehele jaren) naar het aantal huishoudens dat meer dan 500 kilo aan afval naar het MBS heeft gebracht zien we dat in 2019 dit 23,7% was van het aantal huishoudens dat afval heeft gebracht, in 2020 25%, en in 2021 nog 17,4%.

Dat het gebrachte gta wel daalt kan te maken hebben met een verschuiving van aanbod gft naar de huis-aan-huis inzameling (zie Hoofdstuk 3). Dat het totaal gebrachte afval daalt, kan te maken hebben met het afbuigen van de afvoer van afval via andere kanalen (o.a. commerciele kanalen) en het oneigenlijk gebruik van het MBS door bedrijven en organisaties (op milieupassen van inwoners).

2.4 Samenvatting

De ingevoerde limiteringsmaatregelen per 1 april 2021 hebben een sterk remmende invloed op het gebruik van haal- en brengvoorzieningen gha, gta en MBS in het algemeen. De beoogde resultaten op dit vlak zijn deels gerealiseerd: de daling van het aantal bestelde tuinzakken overtreft de doelstellingen ruimschoots; de opgehaalde tonnages gha zijn iets hoger dan beoogd; de gebrachte tonnages grof huishoudelijk afval is gelijk gebleven waarmee de doelstelling niet is gerealiseerd.

3 NEVENEFFECTEN LIMITEREN

Dit hoofdstuk zet uiteen in hoeverre de limiteringsmaatregelen leiden tot een verschuiving van de stromen gha en gta naar andere inzamelvoorzieningen of dat inwoners zich anderszins van deze stromen ontdoen (illegale dumpingen en bijplaatsingen).

3.1 Effect op inzameling restafval

Het aanbod restafval via ondergrondse verzamelvoorzieningen is na invoering van de limiteringsmaatregelen qua tonnages min of meer ongewijzigd gebleven t.o.v. eenzelfde periode in 2019/2020 (zie **Tabel 4**). Het lijkt er daarmee op het eerste gezicht niet op dat inwoners zich vaker dan voor de invoering van de limiterings-maatregelen ontdoen van hun grof huishoudelijk afval via verzamelcontainers voor restafval. Sorteeranalyses van het restafval tussen 2019 en 2021 laten ook geen opvallende wijzigingen zien ten opzichte van voorgaande jaren of het ROVA-gemiddelde.

Tabel 4: Ontwikkeling aanbod restafval (t)

Periode (Q2 t/m Q1)	Tonnage
2019/2020	22.041
2020/2021	23.652
2021/2022	22.308

3.2 Effect op inzameling gft

Het aanbod gft is in de afgelopen periode met 14% gestegen ten opzichte van eenzelfde periode in 2019. Het aanbod gft ligt hiermee iets boven het niveau van het ‘corona-jaar’ 2020 waarin relatief veel grondstoffen (en dus ook gft) werd aangeboden. De stijging over kalenderjaren is over 2021 in Zwolle sterker dan het ROVA-gemiddelde. Deze stijging in het aanbod kan worden veroorzaakt door zowel de limiteringsmaatregelen als het faciliteren van afvalscheiding bij vooral de hoogbouw.

Tabel 5: Ontwikkeling aanbod gft (t)

Periode (Q2 t/m Q1)	Tonnage
2019/2020	9.435
2020/2021	10.358
2021/2022	10.814

Naast een (lichte) stijging in het aanbod is er ook sprake van een lichte stijging in de aanvraag van nieuwe/een grotere/extra gft-containers. In het volledige jaar na de limiteringsmaatregelen zijn (netto) ruim 1.000 extra containers aangevraagd. De piek van de aanvragen lag tussen maart en augustus. Ter vergelijk: in 2019/2020 werden er netto 681 containers uitgezet.

3.3 Effect op bijplaatsingen en illegale dumpingen

Sinds eind 2020 wordt de hoeveelheid op het onjuiste plek en onjuiste moment aangeboden afval op een eenduidige manier geregistreerd. Hierbij wordt gekeken naar 1) bijplaatsingen bij en om een verzamelcontainer en naar 2) illegale dumpingen buiten de directe omgeving van de verzamelcontainers. Ten opzichte van het kwartaal voor invoering van de limiteringsmaatregelen is het aantal bijplaatsingen (+87%) en illegale dumpingen (+162%) het jaar erop gestegen (zie **tabel 6**). Naast de limiteringsmaatregelen kan hier het verkleinen van de trommel van ondergrondse verzamelcontainers een (tijdelijke) rol spelen. Maar voor een belangrijk deel wordt deze stijging ook veroorzaakt doordat de registratie van bijplaatsingen het laatste jaar sterk is verbeterd.

Tabel 6: Ontwikkeling aantal bijplaatsingen en illegale dumpingen

	2021				2022
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Bijplaatsingen	1.118	1.321	1.454	1.827	2.091
Dumpingen	152	371	307	334	398

3.4 Effect op inzameling via de GRIP-wagen

Er is geen duidelijke indicatie van een verschuiving van gha van de haal- en/of brengvoorziening naar de Zwolse GRIP-wagen. Onderstaande tabel laat zien dat het gebrachte materiaal naar de GRIP-wagen tussen 2019 en 2021 weliswaar flink is gestegen, maar dit kan ook te maken hebben met de autonome groei in het gebruik van de GRIP-wagen, welke pas in 2018 is gestart als pilot. Ook uit de registratie van het aantal bezoekers blijkt namelijk dat de GRIP-wagen in Zwolle steeds beter wordt gevonden door inwoners.

Tabel 7: Ontwikkeling hoeveelheid aangeboden grondstoffen GRIP-wagen

Periode (Q2 t/m Q1)	Tonnage
2019/2020	138
2020/2021	168
2021/2022	176

3.5 Effect op inzameling via kringloopbedrijven

Als we tot slot kijken naar het (herbruikbaar) afval dat inwoners naar de kringloopwinkel brengen, dan zien we ook hier geen verplaatsing van stromen. Sterker, het aanbod bij Stichting Kringloop Zwolle is over alle stromen in 2021 sterk afgenomen. Dit kan te maken hebben met de lockdowns van 2020 en 2021 toen ook kringloopbedrijven deels tijdelijk gesloten waren. Inwoners zouden als gevolg daarvan bijvoorbeeld voor afgedankt textiel vaker gebruik kunnen hebben gemaakt van de verzamelcontainers textiel[2].

[2] Het aantal kilo textiel, papier en AEEA per inwoner is zo goed als stabiel over de laatste jaren (zie Tabel 10) wat bij een daling van het aanbod via kringloop er dan inderdaad op duidt dat inwoners deze grondstoffen via andere wegen aanbieden.

Tabel 8: Ontwikkeling gebrachte tonnages kringloop per stroom (t)

Periode (Q2 t/m Q1)	Goedzooi	AEEA	Textiel	Papier
2019/2020	867	183	147	226
2020/2021	757	123	106	238
2021/2022	669	71	46	208

3.6 Samenvatting

Er is geen indicatie dat door de limiteringsmaatregelen het aanbod gha, gta en afval in het algemeen verschuift van de haal- en brengservice naar andere voorzieningen. Het aanbod gft neemt in vergelijking met het ROVA-gemiddelde wel toe. Een belangrijk aandachtspunt is de toename van het aantal illegale dumpingen en bijplaatsingen (die ook deels door betere registratie kan worden verklaard).

4 EFFECT OP GEMEENTEBREDE AFVALSCHEIDINGSCIJFERS

Dit hoofdstuk analyseert op hoofdlijnen het effect van de limiteringsmaatregelen op gemeentebrede afvalscheidingscijfers.

4.1 Kilogram afval per inwoner

Gemeentebreed is sprake van een duidelijke trendbreuk in 2021, vooral in het totale afvalaanbod. **Tabel 9** laat zien dat het aantal kilogram afval dat in 2021 per inwoner werd aangeboden zakte tot ver onder het niveau van de laatste jaren. Indien we uitgaan van de veronderstelling dat het aantal kilogram afval per inwoner (net als landelijk) min of meer stabiel rond de 500 kilo per inwoner per jaar is, dan is deze daling opmerkelijk. Inwoners lijken zich vaker via andere commerciële kanalen van hun afval te ontdoen. Vooral de hoeveelheid gta, hout en schoon puin is flink afgenomen. Gemiddeld werd in ROVA-gebied per inwoner in 2021 486 kilo afval aangeboden; Amersfoort – waarmee Zwolle in stedelijkheidsklasse 2 beter kan worden vergeleken – kende 528 kilo per inwoner.

Tabel 9. Kilogram afval per inwoner per jaar

Kg per aansluiting	2019	2020	2021	2022 (prog.)
Fijn restafval	177	191	181	166
Grof restafval	43	49	40	39
GFT	72	81	82	77
GTA	26	34	19	11
Papier	43	43	44	45
Textiel	6	5	4	4
AEEA	5	6	5	5
Hout	39	35	15	9
Puin	15	13	8	7
Totaal	478	522	457	423

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIES

Het volgende kan worden geconcludeerd:

- De beoogde resultaten van de limiteringsmaatregelen zijn deels gerealiseerd: de daling van het aantal bestelde tuinzakken met 60% in 2021/2022 t.o.v. 2020/2021 overtreft de doelstelling van 20% ruimschoots; de opgehaalde tonnages gha zijn nog iets hoger dan beoogd (een reductie van 32% na het eerste volledige invoeringsjaar t.o.v. de beoogde 40%); alleen het beoogde resultaat op de gebrachte tonnages grof huishoudelijk afval is niet gerealiseerd. Deze tonnages zijn zo goed als gelijk gebleven in plaats van de beoogde reductie van 40%.
- Naast deze beoogde resultaten hebben de limiteringsmaatregelen geleid tot een aanzienlijke afname in de hoeveelheid totaal gebracht afval naar het MBS en een afname in het aantal bezoekers aan het MBS. Er lijkt hierbij sprake van een afbuiging van gebracht afval naar andere (commerciele) kanalen en een afname van oneigenlijk gebruik van bedrijven en maatschappelijke organisaties van de haal- of brengservice (op milieupassen van inwoners).
- Er lijkt na invoering van de limiteringsmaatregelen geen sprake van een aanzienlijke verschuiving van gha en gta naar andere inzamelvoorzieningen. Het aanbod van gft in de huis-aan-huis-inzameling en van gha bij de GRIP-wagen is wel licht toegenomen; hieraan kunnen echter verschillende andere redenen ten grondslag liggen. De toename in het aantal geregistreerde bijplaatsingen en illegale dumpingen vormen wel een belangrijk aandachtspunt (hoewel dit voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door betere registratie).

AANBEVELINGEN

- Het is van belang om het aantal illegale dumpingen en bijplaatsingen goed te blijven monitoren. Hoewel het gerealiseerde aantal meldingen, na het eerste invoeringsjaar van limiteren, correspondeert met het verwachte aantal meldingen lijkt er wel sprake van een opwaartse trend. In dit licht dient ook de huidige aanpak illegale dumpingen en bijplaatsingen regelmatig op effectiviteit te worden getoetst.
- Het aanbod van gft via de huis-aan-huis-inzameling dient goed worden gemonitord. Een stijgend aanbod kan consequenties hebben voor de logistieke inzet van de huis-aan-huis-inzameling.
- Het is van belang om de hoeveelheid aangeboden gha per aanbieding goed te monitoren (er geldt een maximum van 1m3) en afspraken te maken over maatregelen bij overschrijding. De verwachting is dat het aanbod gha in kilo en kuub blijft toenemen, ook na de invoering van een tarief op restafval waar inwoners wellicht ook fijner restafval bij het gha gaan aanbieden (haalservice).
- Indien de gemeente een verdere daling van de hoeveelheid aangeboden gta en gha nastreeft, valt een verdere aanscherping te overwegen van de huidige norm van het kosteloos brengen van dit afval tot beneden het huidige maximum van 500 kilo per huishouden per jaar. Daarbij zou gekeken kunnen worden naar de hoeveelheid gha en gta die gemiddeld genomen in Nederland vrijkomt.