Tariefdifferentiatie: de vervuiler betaalt

Datum: 25 november 2015

Aanleiding

- In 2008 is door Meerlanden een notitie opgesteld met de voor- en nadelen van de verschillende diftar-systemen. Deze notitie heeft niet geleid tot wijziging van het tariefsysteem.
- Sinds 2008 wordt ook een alternatief voor diftar bij Nederlandse gemeenten toegepast: Afval Loont. Dit betreft een beloningsysteem voor het gescheiden aanleveren van waardevolle afvalstromen (textiel, papier, plastic, kleine elektronische apparaten).
- Bij de behandeling van de notitie “Meer afvalscheiding en beheersbare kosten: hoe bereiken we dat” heeft de SP verzocht om de mogelijkheden van tariefdifferentiatie voor Diemen te onderzoeken.
- In deze notitie worden naast enkele diftar-vormen ook het ‘Afval Loont’ systeem belicht. Welk taraief- en/of beloningsysteem ligt Diemen het beste? Dit is mede afhankelijk van het doel wat ermee wordt beoogd. Diftar en/ of Afval Loont is geen doel op zich.

Doelstelling

- Gemeente Diemen wenst zoveel mogelijk huishoudelijk afval te scheiden ten behoeve van hergebruik en nuttige toepassing. Door het opnieuw inzetten van afval als grondstof wordt de productie van primaire grondstoffen beperkt en het nodeloos verbranden van waardevolle grondstoffen tegengegaan.
- Diemen streeft naar een rechtvaardige verdeling van de afvalkosten conform het profijt beginsel. Hoe meer profijt men heeft aan de gemeentelijke afvalinzameling, hoe hoger de kosten.

Huidige situatie

- In Diemen wordt de afvalstoffenheffing opgelegd afhankelijk van de huishoudgrootte. Eenpersoons huishoudens betalen het laag tarief (2015: € 347,04 per jaar) en meerpersoonshuishoudens betalen het hoog tarief (in 2015: € 398,28 per jaar)
- De afvalstoffenheffing van Diemen is 100% dekkend voor alle kosten van de inzameling (Meerlanden) en verwerking (verbrandingskosten, composteerkosten, etc.) van huishoudelijk afval, inclusief alle indirecte kosten waaronder beleid, communicatie en handhaving.
- Ten opzichte van andere gemeenten in de provincie Noord-Holland en in Nederland is de afvalstoffenheffing van Diemen relatief hoog. Dit is te wijten aan het vrij hoge serviceniveau van de afvalinzameling (hoog voorzieningenniveau), maar ook een groot aantal niet-afvalkosten die uit de heffing worden gedekt (waaronder straatreiniging, btw-compensatie en kwijtscheldingen). Dat laatste is een politieke keus in het verleden geweest.
- 52% van alle Nederlandse gemeenten hebben evenals Diemen hun afvalstoffenheffing gedifferentieerd naar huishoudgrootte. 6% hebben een vast tarief. De overige 42% van de Nederlandse gemeenten hebben hun heffing gedifferentieerd naar afvalaanbod: hoe meer afval men aanbiedt, des te meer heffing moet worden betaald. Dit wordt ook wel ‘diftar’ genoemd. De meeste gemeenten die diftar hebben ingevoerd zijn landelijk van aard en bevinden zich in het oosten van het land (bron: Rijkswaterstaat 2014).



- Afgevraagd kan worden of het huidige tariefsysteem van Diemen wel rechtvaardig is. Het huidige tariefsysteem gaat er van uit dat een meerpersoonshuishouden meer afval heeft en dus meer profijt heeft van de gemeentelijke afvalinzameling dan een eenpersoonshuishouden. Dat hoeft echter niet altijd zo te zijn. Een meerpersoonshuishouden die zeer bewust met afvalscheiding bezig is kan wel eens minder afvalaanbod hebben dan een eenpersoonshuishouden die niet aan afvalscheiding doet.
- Men wordt met het huidige tariefsysteem niet geprikkeld om zo veel mogelijk afval te scheiden en zo min mogelijk restafval aan te bieden. Notoire niet-afvalscheiders worden niet belast met een hogere afvalstoffenheffing volgens het principe 'de vervuiler betaalt' (wat terecht zou zijn, immers de verwerkingskosten van restafval zijn hoger dan die voor grondstoffen).
- Gemeenten die een vorm van diftar hebben ingevoerd, hebben gemiddeld 10% lagere afvalbeheerkosten dan gemeenten die geen diftar hebben ingevoerd (bron: benchmark huishoudelijk afval 2015).

Keuze-opties

Hieronder is een aantal opties weergegeven waarmee de afvalkosten op basis van het profijtbeginsel worden verrekend en een financiële stimulans kan worden gegeven aan de afvalscheiding.

1. **Invoering van tariefdifferentiatie op basis van volume: niet de huishoudgrootte maar het volume van de minicontainer bepaalt de hoogte van de afvalstoffenheffing. Huishoudens krijgen de mogelijkheid te kiezen uit meerdere formaten rolemmers voor restafval. Hoe kleiner het formaat, hoe beter men z'n afval moet scheiden, hoe lager de heffing. Gebruikers van ondergrondse verzamelcontainers kunnen kiezen voor dezelfde volumes als bij rolemmers, verrekend naar de grootte van de doseersluis van de verzamelcontainer.**

   Iets meer dan 20 gemeenten in Nederland (6%) hebben tariefdifferentiatie op basis van volume ingevoerd, waaronder een aantal gemeenten in de regio: Aalsmeer, Haarlemmermeer en Heemstede. De ervaringen zijn over het algemeen positief. Bij de meeste gemeenten die een volumesysteem hebben ingevoerd heeft dat geleid tot ongeveer 5 tot 7% minder restafvalaanbod. Het risico van afvaldump valt over het algemeen mee. Overvolle minicontainers van huishoudens die om financiële redenen voor het kleinste formaat rolemmer hebben gekozen maar niet hun afvalgedrag hebben aangepast, komt voor. Overvolle minicontainers kunnen tot extra zwerfafval leiden.

   Voorwaarde voor invoering van een volumesysteem is een sluitende containerregistratie. Van ieder huishouden moet bekend zijn welk formaat rolemmer men heeft. Daarvoor zal het rolemmerbestand moeten worden opgeschoond. Alle rolemmers worden op adres geregistreerd (adressticker op container).

   De effectiviteit van dit tariefsysteem hangt af van de beschikbaar gestelde formaten rolemmers minicontainers en de inzamelfrequentie. Indien gemeente Diemen vasthoudt aan de huidige formaten rolemmers (120, 180 en 240 liter) en een wekelijkse inzamelfrequentie, zal naar verwachting 80% van de huishoudens kiezen voor een 120 liter container met laagtarief, zonder zijn scheidingsgedrag aan te passen. De noodzaak is daar niet toe, immers met een wekelijkse inzamelfrequentie kan men nog steeds 3 vuilniszakken per week aanbieden. In de huidige situatie wordt slechts 60% van alle rolemmers op een inzameldag voor lediging aangeboden. Indien men in Diemen kiest voor invoering van een volumesysteem is het noodzakelijk om de inzamelfrequentie voor de restafvalrolemmers terug te brengen naar 1 x per 2 weken[1], anders zal er feitelijk geen sprake zijn van tariefdifferentiatie.

   Verwachte effect afvalscheiding: **circa 2% meer afvalscheiding**, hetgeen resulteert in 5 tot 7% minder restafvalaanbod. Bijkomend voordeel van de containerregistratie is dat 'zoekgeraakte containers' (dit

[1] Er zijn in Nederland vrijwel geen gemeenten die een volumesysteem hebben ingevoerd met een wekelijkse inzamelfrequentie voor restafval.

zijn veelal rolemmers die door kleine bedrijven worden gebruikt) kunnen worden uitgesloten van inzameling. Dit levert in de regel een vermindering van het afvalaanbod op.

Verwachte kostenconsequenties: dit tariefsysteem kan **kostenneutraal** worden ingevoerd. De extra structurele kosten (administratie, handhaving en controle, kapitaallasten nieuwe rolemmers) worden naar verwachting volledig goedgemaakt door de lagere verwerkingskosten als gevolg van het lagere restafvalaanbod. Wel dient rekening te worden gehouden met een eenmalige uitgave van ongeveer €35.000,- voor het op orde brengen van de containerregistratie[2].

Voordelen:

- Eenvoudig en snel in te voeren, zonder veel investeringen.
- Huishoudens krijgen meer invloed op de hoogte van de afvalstoffenheffing. Door beter hun afval te scheiden kunnen ze af met een kleinere rolemmer voor restafval of minder aanbiedingen op de verzamelcontainer, wat leidt tot een lagere afvalstoffenheffing.

Nadelen:

- De inzamelfrequentie voor de restafval rolemmer moet worden verlaagd naar 1 x per 2 weken, anders zal dit tariefsysteem geen effect hebben.
- Dit tariefsysteem neigt tot afvaltoerisme en het aanstampen van restafval in de rolemmer (vooral door mensen die om kostenoverwegingen kiezen voor een kleine rolemmer, maar niet meer afval scheiden om ruimte te besparen in de rolemmer).
- Containeradministratie moet op orde blijven. Dit vergt de nodige aandacht en tijdinvestering.
- De mate waarin huishoudens individueel invloed uit kunnen oefenen op de hoogte van de afvalstoffenheffing is beperkt. De stimulans om meer afval te scheiden is daardoor niet groot.

2. Invoering van tariefdifferentiatie op basis van volume en frequentie[3]: niet de huishoudgrootte maar het aantal keer dat restafval wordt aangeboden bepaalt de hoogte van de afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing bestaat uit een vast deel en een variabel deel. Het variabele deel is gebaseerd op basis van het aantal keer dat de rolemmer voor restafval voor lediging wordt aangeboden of het aantal keer dat de ondergrondse restafvalcontainer met de pas wordt geopend. Hoe vaker men restafval aanbiedt, hoe hoger de heffing uitvalt. Alleen restafval krijgt een aanbiedtarief. De overige afvalstromen (gft, papier, plastic, etc) blijven 'gratis'.

Ongeveer 90 Nederlandse gemeenten (23%) hebben tariefdifferentiatie op basis van volume en frequentie ingevoerd. Dit zijn met name landelijke gemeenten in het oosten van het land. In de randstad staat de teller op nul. Ondanks dat een volume-frequentie systeem effectiever is dan een volumesysteem (het zet meer aan tot afvalscheiding en afvalreductie) is het risico op afvaldump de voornaamste reden wat gemeenten uit de randstad weerhoudt om volume-frequentie toe te passen.

Ook hier is een sluitende containerregistratie voorwaarde. Alle rolemmers moeten worden voorzien van een adres gebonden chip. Daarnaast dienen de inzamelwagens te zijn uitgerust met uitleesapparatuur, zodat het aantal aanbiedingen per adres kan worden bijgehouden. De ondergrondse verzamelcontainers dienen te zijn uitgerust met elektronisch slot en kaartlezer. Dit is op 2 ondergrondse containers na overal het geval in Diemen.

[2] Bij deze kostencalculatie is geen rekening gehouden met de noodzakelijke verlaging van de inzamelfrequentie naar 1 x per 2 weken.
[3] Naast deze vorm van tariefdifferentiatie bestaat er ook nog één op basis van aangeboden gewicht. Door de zeer hoge investeringen in weegsystemen, maar ook de angst van burgers voor het bijgooien van afval in hun rolemmer is deze variant niet verder belicht in de deze notitie.

Dit tariefsysteem werkt het beste als er voldoende gelegenheid wordt geboden om afval gescheiden aan te bieden. Door beter afval te scheiden kunnen bewoners het aantal restafvalaanbiedingen verminderen. Maar dan moeten er wel voldoende scheidingsvoorzieningen zijn. Indien dat niet het geval is, neemt het risico van afvaldump (restafval naast de container of in de natuur) en afvaltoerisme (restafval meenemen naar het werk of buurgemeente) toe.

Verwachte effect afvalscheiding: **circa 5% meer afvalscheiding**, hetgeen resulteert in 20% minder restafvalaanbod (= ervaringscijfer sterk stedelijke gemeenten die volume-frequentiesysteem hebben ingevoerd). Het effect wordt groter naarmate er meer voorzieningen voor gescheiden afvalstromen worden gecreëerd (waaronder een haalsysteem voor gft-afval)

Verwachte kostenconsequenties: uitgaande van het huidige inzamelsysteem (wekelijkse inzameling van de rolemmer restafval; gft brengen naar verzamelcontainers) zal dit tariefsysteem per saldo ongeveer € 200.000,- extra aan structurele lasten met zich meebrengen. De extra structurele kosten met betrekking tot dataregistratie, dataverwerking, administratie, handhaving en controle, kapitaallasten nieuwe rolemmers, facturatie) worden naar verwachting niet volledig goedgemaakt door de lagere verwerkingskosten als gevolg van het lagere restafvalaanbod en de hogere opbrengsten van grondstoffen. Indien het inzamelsysteem wordt aangepast (waaronder minder frequent ophalen van restafval; introductie van gft rolemmers; verwijderen gft-verzamelcontainers) zal bovengenoemde berekening gunstiger uitvallen.

Voordelen:

- Huishoudens krijgen nog meer invloed op de hoogte van de afvalstoffenheffing dan bij een volume-systeem. Door beter hun afval te scheiden hoeven ze minder vaak restafval aan te bieden, wat per keer een besparing op de afvalstoffenheffing oplevert.
- Rechtvaardige verdeling van de afvalkosten, op basis van het beginsel ‘de vervuiler betaalt’

Nadelen:

- Kans op afvaldump naast verzamelcontainers en afvaltoerisme neemt toe (zeker indien de scheidingfaciliteiten niet verder worden geoptimaliseerd).
- Evenals het volumesysteem neigt dit tariefsysteem tot het aanstampen van restafval in de rolemmer (vooral door mensen die om kostenoverwegingen kiezen voor een kleine rolemmer, maar niet meer afval scheiden om ruimte te besparen in de rolemmer).
- Invoering kost meer tijd en vergt een hoge investering.

3. Invoering van een beloningsysteem voor het gescheiden inleveren van herbruikbaar afval: In plaats van huishoudens individueel te belasten voor het aanbieden van restafval kan ook worden gekozen voor het individueel belonen van huishoudens voor het inleveren van grondstoffen (in Nederland ook wel bekend onder de naam ‘Afval Loont’).



In 2 gemeenten in Nederland wordt het ‘Afval Loont’ systeem toegepast: Rotterdam en Barendrecht. Gemeente Pijnacker-Nootdorp had ook een beloningsysteem maar is daar inmiddels om financiële- en organisatorische redenen mee gestopt.

In de gemeente wordt een aantal beheerde afgifte-punten ingericht waar bewoners hun gescheiden afvalstromen kunnen inleveren. Meestal gaat het om de waardevolle afvalstromen: plastic verpakkingsafval, textiel, papier en elektronische apparaten. Het aangeleverde afval wordt gewogen en de vergoeding (op basis van het aangeleverde gewicht) wordt bijgeschreven op een digitale rekening. De

vergoedingen die worden uitgekeerd bedragen 5 tot 25 eurocent per kilo, afhankelijk van het soort afval.

Het voordeel van een beloningsysteem ten opzichte van tariefdifferentiatie is dat het een positiever en meer vrijblijvend instrument is. Voor burgers die niet mee willen doen verandert er niets. Daardoor is het instrument ook minder effectief. Een beloningsysteem is wel een goed instrument om zwerfafval tegen te gaan. Blikjes en PET-flesjes op straat of in het groen, leveren geld op. Bij diftar is zwerfvuil en illegale dump juist een risico. Er kleven echter ook nadelen aan een beloningsysteem. Het is fraudegevoeliger (hoe voorkom je dat onbevoegden ook gebruik maken van het systeem) en vergt in geval van Afval Loont veel arbeidsinzet.

Naast de inleverpunten van 'Afval Loont' blijven de reguliere inzamelfaciliteiten bestaan. Ook de afvalstoffenheffing op basis van huishoudgrootte blijft bestaan.

Verwachte effect afvalscheiding: **circa 2% meer afvalscheiding**, hetgeen resulteert in 5 tot 7% minder restafvalaanbod.

Verwachte kostenconsequenties: Er zal geïnvesteerd moeten worden in filialen waar bewoners hun grondstoffen naar toe kunnen brengen. Deze filialen moeten worden beheerd door personeel en vergen onderhoud. Voorts moeten aan de deelnemers vergoedingen worden uitbetaald. Daartegenover staan opbrengsten van de grondstoffen en vermeden verbrandingskosten. De kosten zullen niet geheel goed worden gemaakt door de opbrengsten. Uitgaande van 2 filialen zullen de netto kosten circa € 200.000,- bedragen. Daartegenover staat een opbrengst voor de deelnemers van circa € 20 tot € 40,- per huishouden per jaar (bron: gegevens Pijnacker Nootdorp).

Voordelen:

- Het concept is uitgedacht door de Nederlandse Recycle Bank en als zodanig 'kopieerbaar' in iedere gemeente die dat wenst.
- Het is vrijblijvend en heeft een positieve uitstraling.
- Geen risico op zwerfafval en afvaldump. Sterker nog: het voorkomt zwerfafval.
- Geschikt voor zeer sterk stedelijke gemeenten

Nadelen:

- De ervaring heeft geleerd dat dit systeem met name wordt omarmd door huishoudens die hun afval al goed scheiden. Er vindt in dat geval een verschuiving plaats van de reguliere scheidingsfaciliteiten naar de inleverpunten van Afval Loont. De vraag is of de afvalscheiding in Diemen daarmee een impuls krijgt.
- Het inrichten en beheren van inleverpunten is kostbaar, mits gebruik wordt gemaakt van vrijwilligers en /of mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Het succes van het systeem valt of staat met het vinden van strategisch gelegen locaties.
- De verkoopprijzen van grondstoffen zijn conjunctuurgevoelig. Dit maakt de exploitatiebegroting onzeker.

Afwegingsmatrix

	Optie 1 Tariefdifferentiatie op basis van volume (grootte van de rolcontainer)	**Optie 2** Tariefdifferentiatie op basis van volume en frequentie (aantal keer dat restafval in de rolemmer of verzamelcontainer wordt aangeboden)	**Optie 3** Beloningsysteem voor waardevolle afvalstromen (vergoeding per kilogram gescheiden aangeleverd herbruikbaar afval)
Milieu	Circa 2% meer afvalscheiding en 5 tot 7% minder restafval	Circa 5% meer afvalscheiding en 20% minder restafval	Circa 2% meer afvalscheiding en 5 tot 7% minder restafval
Kosten	Kostenneutraal	€ 200.000,- meer kosten per jaar	€ 200.000,- meer kosten per jaar € 20 tot 40,- opbrengsten per huishouden per jaar
Service	Bewoners met veel restafval gaan meer betalen	Bewoners met veel restafval gaan meer betalen	Op basis van vrijwilligheid

Voorstel

Voorgesteld wordt om het tariefsysteem te laten zoals het is. Optie 1 lijkt vanuit milieu- en service-optiek interessant maar vereist wel dat de inzamelfrequentie voor de restafvalrolemmers wordt verlaagd naar 1 x per 2 weken, anders is er sprake van een ineffectief systeem. Bij de behandeling van de notitie “Meer afvalscheiding en beheersbare kosten: hoe bereiken we dat” bleek de Raad geen voorstander te zijn van het verlagen van de inzamelfrequentie.