

Gemeenten worden van afvalinzamelaar grondstoffenregisseur. Burgers en bedrijven krijgen meer verantwoordelijkheden in het afvalbeheer. De ambitie om in 2030 de hoeveelheid restafval met 75% te verminderen, met tegelijkertijd lagere kosten voor de burger kan daardoor bereikt worden.

# Afval is grondstof

Afvalbeleidvisie gemeente  
Dinkelland en Tubbergen

Versie: 27 november 2013

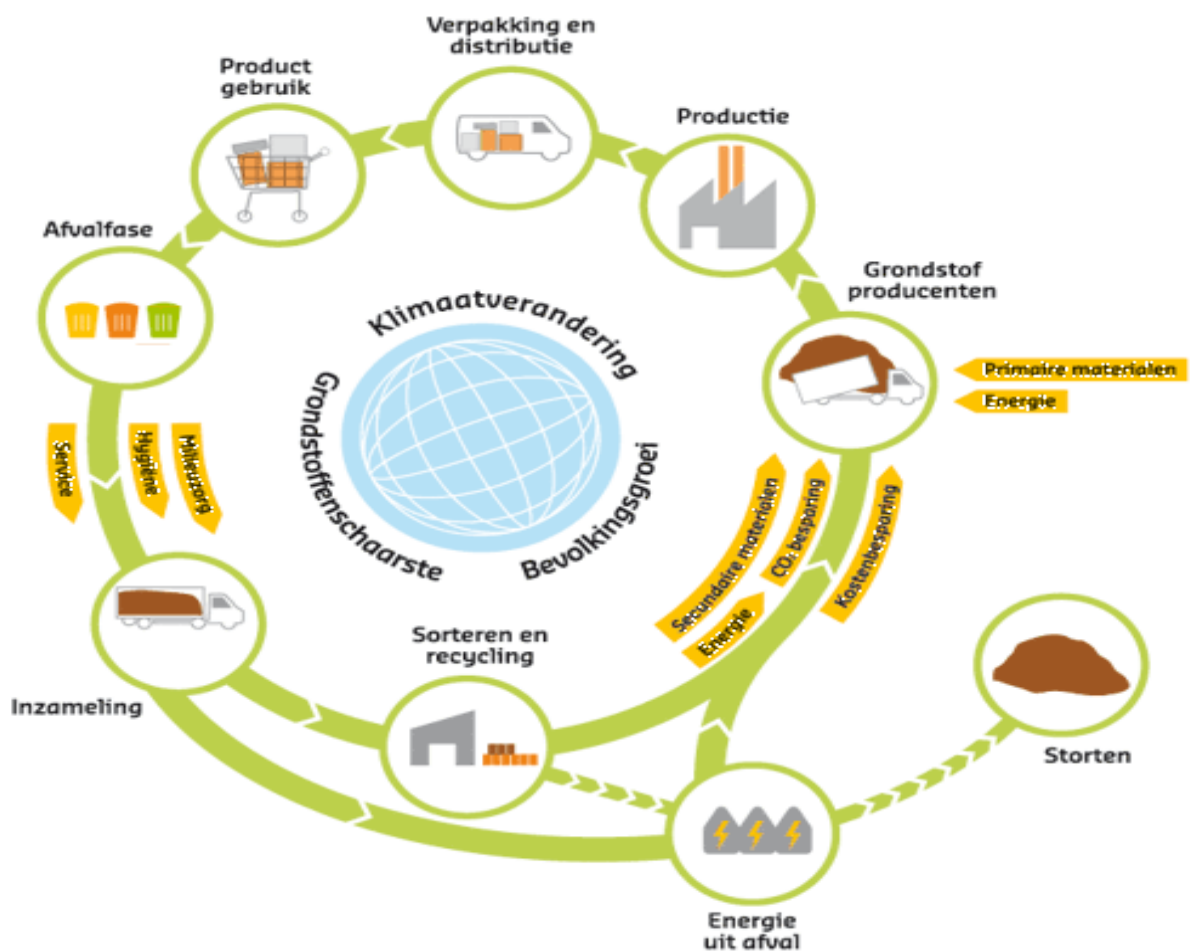
## 1. KERNPUNTEN

*De visie voor het inzamelen van huishoudelijk afval is dat al het afval weer gebruikt wordt voor nieuwe producten waardoor de afvalstoffenheffing lager wordt. Om dit te bereiken dienen de burgers zelf meer verantwoordelijkheid te dragen en de gemeente meer te sturen op het gewenste gedrag*

De kernpunten betreffen een samenvatting van de trends, ontwikkelingen op afvalgebied. Daarnaast wordt aangegeven wat hiervan de consequenties zijn voor het gemeentelijk afvalbeleid. De kernpunten worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht.

### Trends en ontwikkelingen

1. Een mondiale ontwikkeling is dat er een grondstoffenschaarste optreedt. Hierdoor zal de economie er op gericht moeten zijn dat de keten van grondstof naar afval gesloten wordt. In een circulaire economie is de afvalstroom weer gekoppeld aan de grondstoffenbehoefte. Afgedankte producten worden de input voor nieuwe producten. Om dit te realiseren zal er nieuwe bedrijvigheid ontstaan, bijvoorbeeld bedrijven om afval te sorteren, bedrijven die de logistiek verzorgen of bedrijven die producten uit elkaar halen in nieuw te gebruiken onderdelen.



Figuur 1: de afvalketen

2. De verantwoordelijkheid voor het inzamelen van huisvuil is bij gemeenten neergelegd om redenen van volksgezondheid en beheer van de openbare ruimte. De gemeenten hebben deze rol regulerend en faciliterend opgepakt. In de toekomst zullen inwoners van de gemeente en het bedrijfsleven meer betrokken (moeten) worden bij de inzameling van afval. De rol van gemeenten kan van reguleren naar uitsluitend faciliteren en regisseren en uiteindelijk voor een groot deel naar helemaal loslaten.
3. Het bedrijfsleven houdt zich bezig met technologische innovaties die er op gericht zijn om producten en de verpakkingen beter te kunnen recyclen. Op deze wijze wordt preventief de hoeveelheid afval verminderd. Dit is geen primaire taak van gemeenten. Er zijn steeds betere technieken om verschillende fracties in het afval van elkaar te scheiden. Of nascheiding een techniek wordt die algemeen toegepast gaat worden, ter vervanging van de huidige bronscheiding, hangt af van verschillende aspecten. Er zijn nog te veel onduidelijkheden om nu een definitieve keuze te maken. Wel kunnen we in samenwerking met bedrijven als Twence pilots uitvoeren.
4. De motivatie tot het gescheiden aanbieden van afval blijkt voornamelijk afhankelijk te zijn van het onderscheid hoogbouw/laagbouw. In landelijke gebieden is met bronscheiding zeker nog tot hoge prestaties te komen.
5. De kosten voor de burger zijn de laatste jaren verminderd. Deze trend zal zich doorzetten door lagere verwerkingskosten en hogere opbrengsten van de recyclebare materialen. Burgers kunnen zelf verantwoordelijk worden voor de hoogte van de afvalstoffenheffing door zo veel mogelijk afval gescheiden aan te bieden.

#### **Ambitie**

6. Uit onderzoeken is gebleken dat van het restafval in de toekomst nog zeker voor 75 % hergebruikt kan worden. In Tubbergen is de huidige hoeveelheid restafval 196 kg per inwoner per jaar, in Dinkelland 236 kg. Een ambitie van 50 kilogram per jaar per inwoner in 2030 moet dan ook haalbaar zijn.

#### **Beleidskeuzes**

7. Om producten weer als grondstof te gaan gebruiken zijn andere uitgangspunten bij de inzameling belangrijk. De aandacht van gemeenten is nu gericht op het bieden van service aan de burger bij het ophalen van de grijze en groene container. De aandacht moet verplaatst worden naar het gescheiden inzamelen van alle deelstromen.
8. Gemeenten dienen een keuze te maken voor een nieuw systeem van inzameling. Bronscheiding of nascheiding, omgekeerd inzamelen of grondstoffenton, of een combinatie van meerdere systemen naast elkaar? De keuzes dienen een zekere robuustheid te hebben, maar ook flexibel te zijn omdat er nog te veel onzekerheden zijn in deze periode van transitie.
9. Voor de periode 2015-2020 dient in ieder geval ingezet te worden op optimalisatie van de huidige situatie, met waar mogelijk uitvoeren van pilots. Er dient de flexibiliteit te zijn om in te spelen op regionale en landelijke ontwikkelingen. Dit met inachtneming van de specifieke kenmerken van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen; een landelijk gebied met overwegend laagbouw.
10. In de gemeente Tubbergen wordt de afvalstoffenheffing geïnd op basis van een gedifferentieerd tarief (diftar), dat wil zeggen vast basistarief met daar bovenop een tarief per lediging van de grijze of groene container. Dinkelland kent een verschil in afvalstoffenheffing voor één- en meerpersoonshuishoudens en het aantal containers. De ervaring is dat een financiële prikkel bij de burger het gewenste gedrag oplevert. Efficiency in de inning van de afvalstoffenheffing kan bereikt worden door harmonisatie tussen het systeem van Dinkelland en Tubbergen. De keuzes kunnen

variëren van geen harmonisatie van het systeem, in beide gemeenten géén diftar, of in beide gemeenten wél diftar.

11. De keuzes op welke wijze een gemeente invulling geeft aan het afvalbeleid kan een gemeente niet autonoom maken. Regionale samenwerking op het gebied van afvalbeleid en afvalbeheer is een randvoorwaarde. Schaalgrootte in bijvoorbeeld het sorteren of vermarkten van afval is noodzakelijk, ook kunnen efficiency en effectiviteitsvoordelen optreden op beleidsmatige en communicatieve taken.

## INHOUD

1.	KERNPUNTEN.....	1
2.	INLEIDING .....	5
3.	TRENDS EN ONTWIKKELINGEN .....	6
4.	WETTELIJKE KADERS .....	9
5.	SAMENWERKING MET ANDERE ACTOREN .....	10
6.	KOSTEN AFVALINZAMELING .....	12
7.	HUIDIGE SITUATIE TUBBERGEN EN DINKELLAND .....	13
8.	VAN AFVALVISIE NAAR AFVALBELEID .....	14
	BIJLAGE 1: GEGEVENS HUIDIGE INZAMELING .....	18
	BIJLAGE 2: MOGELIJKE WIJZIGINGEN IN BELEID.....	21

## 2. INLEIDING

*Toekomstdenken vereist het inzicht dat zowel de maakbaarheid als de voorspelbaarheid van de toekomst beperkt is*

Dit is de afvalbeleidsvisie van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. Het doel van de visie is om aan te geven hoe wij tot 2030 met het afval van onze inwoners om willen gaan. Welke ambitie streven we na, welke veranderingen moeten plaatsvinden om deze ambitie te bereiken? De visie is de leidraad waarop het afvalbeleid op de kortere termijn gebaseerd wordt.

Op basis waarvan is de toekomstvisie opgesteld? Ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar omdat technologische, economische en sociologische ontwikkelingen elkaar beïnvloeden en onverwachte nieuwe ontwikkelingen te weeg brengen. Toch is het belangrijk om een beeld te hebben van de toekomst en los te komen van de dagelijkse realiteit. Beleid en sturing dienen afgestemd te zijn op de toekomstverwachtingen. Het beleid dient flexibel te zijn om in te spelen op nieuwe niet verwachte ontwikkelingen, maar dient ook robuustheid te hebben. Keuzes dienen natuurlijk ook voor de langere termijn gemaakt te worden. De lijn in de keuzes moet consistent zijn om burgers te verleiden tot het gewenste gedrag.

Een manier om in de toekomst te kijken is door na te gaan welke factoren van invloed zijn op het afvalbeheer en daarin de ontwikkelingen te analyseren. Op basis van de ontwikkelingen op mondiaal, nationaal en regionaal niveau wordt een visie en doelstelling geformuleerd. Daarna volgt een beschrijving van de huidige situatie. Uit de combinatie van de huidige situatie en de toekomstvisie volgen de vragen waarop in het beleid een antwoord gegeven moet worden.

### 3. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

*Grondstoffenschaarste is de krachtigste factor die zorgt voor een circulaire economie, dat wil zeggen een optimaal gebruik van grondstoffen, geen afval en emissies, en duurzaam brongebruik.*

In dit hoofdstuk worden de trends en ontwikkelingen beschreven die er toe leiden dat de afvalinzameling door gemeenten op een andere wijze vorm krijgen. De grondstoffenschaarste zal leiden tot andere uitgangspunten in de economie en zorgen voor technologische ontwikkelingen. Samen met ontwikkelingen in de maatschappij, vindt er een transitie plaats.

#### 3.1. GRONDSTOFFENSCHAARSTE

Bevolkingsgroei en uitputting van bronnen zorgen er voor dat grondstoffen voor nieuwe producten schaarser worden. In de 20<sup>e</sup> eeuw is de wereldbevolking 34 keer meer materialen, 27 keer meer mineralen, 12 keer meer fossiele brandstoffen en 3,6 keer meer biomassa gaan gebruiken. De natuurlijke bronnen zijn langzamerhand uitgeput.

De huidige wijze van afvalverwijdering is nog gericht op hygiëne en volksgezondheid. We moeten echter minder grondstoffen gaan gebruiken<sup>1</sup>. Het grondstoffengebruik kan verminderd worden door producten slim te ontwerpen, voorwerpen langer en meerdere keren te gebruiken en de reststromen optimaal te benutten.

De grondstoffenschaarste zorgt er ook voor dat de waarde van de grondstoffen hoger wordt. Dit zorgt voor innovaties in het gebruik van de grondstoffen en het recyclen van producten.

#### 3.2. BELEID RIJKSOVERHEID

##### **CIRCULAIRE ECONOMIE**

De Rijksoverheid zet in op de mogelijkheden die een circulaire economie biedt.<sup>2</sup> Circulaire economie komt neer op een optimaal gebruik van grondstoffen, geen afval en emissies en duurzaam brongebruik. De transitie van een lineaire economie naar een circulaire economie vergt dat er gekeken wordt naar het gehele systeem vanaf de bron. Centraal staat het creëren van nieuwe productieprocessen, eigendomsverhoudingen, netwerken en ketens. Nu staan de fasen van productie, consumptie en afval nog los van elkaar. In een circulaire economie wordt in de ontwerpfase al nagedacht over het hergebruik van het product. Deze transitie waarin het productgebruik aan het afvalbeheer wordt gekoppeld maakt dat er een nieuwe markt ontstaat. Producten moeten uit elkaar gehaald worden, gesorteerd worden of op een andere wijze weer geschikt gemaakt te worden als grondstof. Logistiek vereist dit nieuwe processen.

---

<sup>1</sup> Our Common Future 2.0, themarapport Afval

<sup>2</sup> Brief Staatssecretaris van I&M, 20 juni 2013, Van Afval naar Grondstof

## PRODUCTENVERANTWOORDELIJKHEID

Voor autowrakken, elektrische apparatuur, elektronica, verpakkingen en batterijen, zijn in Nederland de producenten en importeurs verantwoordelijk gesteld voor de inzameling en verwerking van afgedankte producten. Er worden convenanten afgesloten, op de naleving ziet de rijksoverheid toe. Het doel ervan is dat de producenten gaan nadenken over de gehele productcyclus. In sommige gevallen maken de producenten gebruik van de inzamelstructuur van gemeenten. Dit geldt vooral voor verpakkingen en elektrische apparatuur, gemeenten krijgen dan hun kosten van inzameling vergoed. Door de producentenverantwoordelijkheid betaalt de burger minder afvalstoffenheffing, de kosten voor het verwerken van het afval worden verdisconteerd in de prijs van het product.

Voor verpakkingen hebben gemeenten een overeenkomst met Nedvang afgesloten. Nedvang is de organisatie die het verpakkende bedrijfsleven vertegenwoordigt. Onderdeel van deze overeenkomst is dat per 1 januari 2015 het statiegeld op de frisdrankflessen gaat verdwijnen. Voor gemeenten betekent dit een forse toename van de hoeveelheid kunststof afval dat met het huishoudelijk afval ingezameld moet worden. Tevens krijgen gemeenten de regierol over het ingezamelde kunststof, gemeenten worden verantwoordelijk voor het sorteren en vermarkten van de kunststofverpakkingen.

---

### 3.3. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING

#### VERBRANDEN VAN AFVAL

In Nederland is vanaf 1990 tot aan 2010 geïnvesteerd in capaciteit om afval te verbranden. Doordat er minder afval op de markt komt is er nu een overschot aan verbrandingscapaciteit in de afvalverbrandingsinstallaties. Dit maakt dat het verwerken van restafval goedkoper kan worden.

De nieuwste generatie afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) wekt energie op, de overcapaciteit zal daarom eerst ten koste gaan van de oude installaties met een laag energierendement. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland zijn aandeelhouder van Twence, dit bedrijf heeft een afvalverbrandingsinstallatie met een hoog energierendement. De eerstkomende jaren verdwijnen de AVI's in Nederland nog niet, er is nog genoeg (buitenlands) afval.

#### NASCHIEDING

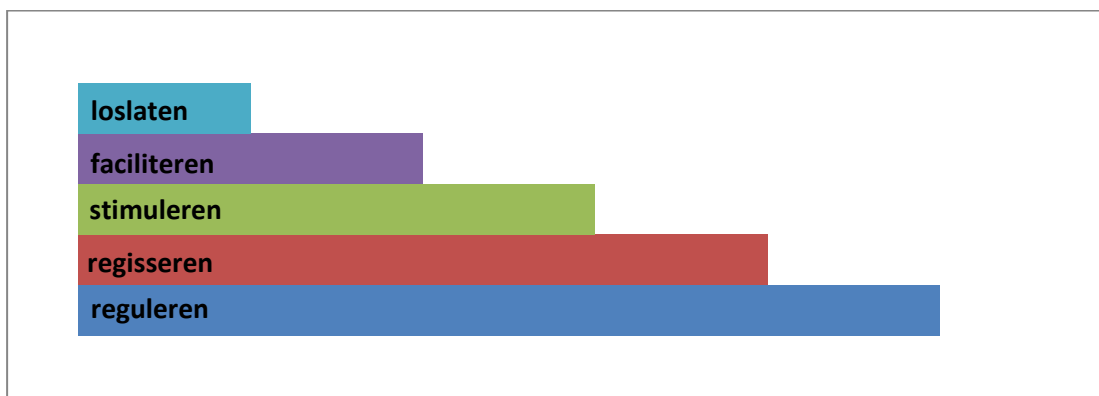
Er zijn technologische ontwikkelingen die verschillende soorten grondstoffen uit het restafval kunnen halen, ook wel nascheidingstechnieken genoemd. Deze techniek wordt op beperkte schaal al toegepast in Nederland. Er zijn bijvoorbeeld nascheidingsinstallaties die het kunststof uit het restafval halen en uit de restfractie van de afvalverbrandingsinstallaties worden metalen gehaald. Bij de vergelijking tussen nascheiding of bronscheiding zijn er verschillende aspecten waar naar gekeken moet worden. Dit zijn de hoeveelheid grondstof dat uit het afval gehaald wordt, de kwaliteit van de grondstof, de service aan de burger en de kosten van gescheiden inzamelen ten opzichte van de kosten van de nascheidingsinstallatie. De vraag is dus of nascheiding een hogere respons oplevert, of de kwaliteit van de grondstof niet teveel achteruit gaat, of de service voor de burger daadwerkelijk als hoger wordt ervaren en of de kosten die bespaard worden bij de inzameling opwegen tegen de kosten van de sortering in de nascheidingsinstallatie. De beantwoording van deze vragen is nog onzeker. De beoordeling op deze vier aspecten verschilt ook voor een landelijk of stedelijk gebied. In landelijke gebieden kan men via bronscheiding meestal nog tot hogere prestaties komen. Dit komt omdat in landelijke gebieden de meeste huizen groter zijn, er weinig hoogbouw is, waardoor er meer ruimte is voor de containers. Daarnaast zijn de inwoners in landelijke gebieden in het algemeen meer bereid zijn om zich te schikken in het door de overheid gewenste gedrag.



Het investeren in nascheidingsinstallaties kan voor Twence, maar ook andere afvalinzamelaars, een middel zijn om een belangrijke rol in de afvalketen te blijven vervullen. Dit ter vervanging van de afvalverbrandingsinstallaties.

### 3.4. MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

De rol van de overheid verandert. Van een verzorgingsstaat wordt een verschuiving bepleit naar een voorwaardenscheppende staat of een waarborgstaat<sup>3</sup>. Het openbaar bestuur scheidt de randvoorwaarden voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. In plaats van burgerparticipatie wordt het paradigma overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid en mag de burger meedenken, in overheidsparticipatie begint het initiatief bij de burger en reageert de overheid op de wensen van de burger. De overheid kan dan verschillende rollen vervullen.



Figuur 2: participatietrapp overheid

Reguleren houdt in dat de overheid in een verticale verhouding staat tot de burger, handhaving en sanctionering van regels tekenen de gezagsverhoudingen. Het afvalbeleid is omgeven door regelgeving en sturing door de overheid. In de transitie van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie dient steeds bekeken te worden in hoeverre de overheid nog een rol heeft en in welke mate de andere actoren in de samenleving zelfstandig kunnen functioneren. Een voorbeeld hiervan is de papierinzameling, kledinginzameling en oud-ijzerinzameling. De rol van de gemeente is hierin steeds faciliterend geweest, mogelijk dat voor meer deelstromen een dergelijke rol vervuld kan worden.

<sup>3</sup> Raad voor het openbaar Bestuur, loslaten in vertrouwen, december 2012

## 4. WETTELIJKE KADERS

*De ladder van Lansink is de voorkeursvolgorde voor de behandeling van afval. Deze is opgenomen in de kaders die de Rijksoverheid heeft vastgelegd.*

### 4.1. WET MILIEUBEHEER

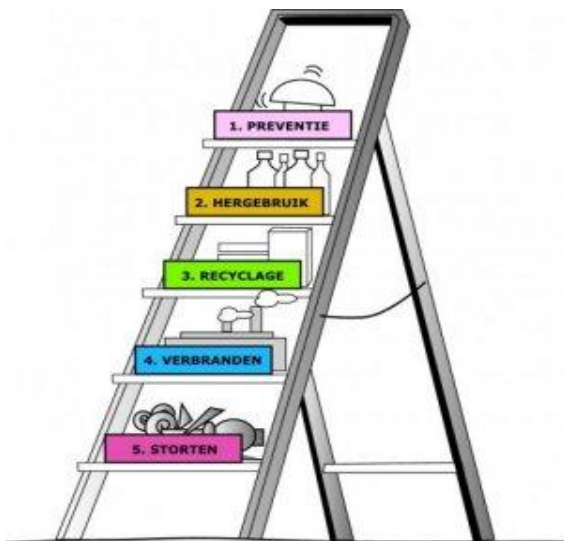
Op basis van de Wet milieubeheer zijn gemeenten verantwoordelijk voor inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Gemeenten hebben de plicht om wekelijks het afval bij elk perceel in te zamelen. De groente-, fruit- en tuinfractie (gft) wordt tenminste gescheiden ingezameld. Daarnaast kan de gemeenteraad besluiten om ook andere bestanddelen van het huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen.

Op basis van de Afvalstoffenverordening dient een gemeente een inzameldiensten en eventueel andere inzamelaars aan te wijzen voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Burgers mogen afval uitsluitend afgeven aan de door de gemeente aangewezen inzamelaars. Voor de inzameling van grof huishoudelijk afval geldt de verplichting om dit in te zamelen bij elk perceel. Hiervoor is in de wet geen verplichte frequentie genoemd. Een gemeente is ook verplicht om voor het grof huishoudelijk afval een brengvoorziening te hebben.

### 4.2. LANDELIJK AFVALBEHEERPLAN

De rijksoverheid stelt ten minste één keer per zes jaar een landelijk afvalbeheerplan (LAP) op. Gemeenten dienen in hun afvalbeleid en beheer rekening te houden met dit plan. In 2009 is het LAP 2 vastgesteld. Het LAP hanteert een voorkeursvolgorde van afvalbeheer, de zogenaamde ladder van Lansink.

Op basis van het LAP dienen gemeenten ook papier, glas, textiel, elektronische apparatuur, klein gevaarlijk afval en componenten uit het grof huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen.



Figuur 3: Ladder van Lansink

## 5. SAMENWERKING MET ANDERE ACTOREN

*Gemeenten zijn een schakel in de afvalketen, andere actoren dragen ook verantwoordelijkheden en samenwerking is noodzakelijk*

Gemeenten zijn een schakel in de afvalketen, in deze keten zijn de producenten, burgers, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere overheden de partners met wie samengewerkt moet worden. Voor de toekomstvisie en het maken van beleidskeuzes is het belangrijk om de verantwoordelijkheden van een ieder aan te geven, met tevens de wijze waarop wij met de verschillende partijen willen samenwerken.

### 5.1. BURGERS

Burgers zijn natuurlijk de belangrijkste schakel in het beleid. De burger is als consument verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en daarnaast voor het mogelijk maken van een verantwoord afvalbeheer. Overheden gaan er steeds meer naar toe om een regierol te vervullen. We brengen verschillende actoren in een netwerk bij elkaar. In overleg met dorpsraden, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties dienen wij dan ook te bepalen hoe de burgerparticipatie vergroot kan worden in de afvalinzameling en verwerking. In de uitwerking van het beleid zal hier aandacht aan worden besteed.

### 5.2. GEMEENTEN

Gemeenten zorgen voor een goede infrastructuur voor de verwijdering van huishoudelijk afval, dit uit oogpunt van de zorg voor de openbare ruimte, volksgezondheid en hygiëne. Daarmee zijn gemeenten ook eigenaar van het afval en verantwoordelijk voor de verwerking en vermarkting. Wij hebben dus invloed op de inzameling en de wijze waarop het afval verwerkt wordt.

### 5.3. TWENTSE GEMEENTEN EN REGIO TWENTE

De 14 Twentse gemeenten hebben al decennia lang een onderlinge samenwerking, eerst op het gebied van het storten van afval, nu in het gezamenlijk verwerken van afval bij Twence. De Regio Twente vervulde tot 2010 de rol van aandeelhouder van Twence, nu is elke gemeente individueel aandeelhouder en heeft de Regio Twente nog een preferent aandeel tot 2018, dit hangt samen met de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de Agenda van Twente. De rol van Regio Twente is hiermee verkleind tot het bieden van geringe administratieve ondersteuning.

De Twentse gemeenten werken nu samen in het afsluiten van contracten voor de inzameling en vermarkting van deelstromen, bijvoorbeeld papier en klein gevaarlijk afval. Een verder gaande vorm van samenwerking is het overheidsbedrijf Twente Milieu. 7 Twentse gemeenten, de vier steden Almelo, Hengelo, Enschede en Oldenzaal, en Hof van Twente, Losser en Borne zijn aandeelhouder van dit bedrijf. Twente Milieu verzorgt voor hen de inzameling en gedeeltelijk ook de vermarkting van het afval. Namens de 14 Twentse gemeenten

is een onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en mogelijkheden van de intensivering van samenwerking<sup>4</sup>. De conclusie van het rapport is dat samenwerken mogelijk is in het vaststellen van een gezamenlijke ambitie, communicatie en beleids- en uitvoeringsplannen met betrekking tot de inzameling en verwerking van afval. Tevens kan het gezamenlijk vermarkten van het afval voordelen op leveren. Samenwerking binnen Twente zal gestoeld moeten zijn op een samenwerkingsvorm waarbinnen gemeenten hun eigen autonomie kunnen bewaren.

---

#### 5.4. TWENCE

Twence verwerkt het brandbaar (grof) restafval en gft van de Twentse gemeenten. Dit zijn de zogeheten gebonden stromen, stromen die de aandeelhoudende gemeenten verplicht aanleveren bij Twence. Tubbergen heeft ruim 3% van de aandelen van Twence, Dinkelland 4%. In 2009 is door de aandeelhoudende gemeenten het 'Strategisch plan herziening aandeelhouderschap Twence' vastgesteld. Hierin is opgenomen dat de gemeenten streven naar een bedrijf dat door middel van afval energie opwekt. Twence beschikt over 3 afvalverbrandingslijnen, een composteerinstallatie, een vergister en een biomassa-elektriciteitscentrale.

Het contract met Twence voor de verplichte levering loopt nog tot 2022. Tot 2018 is de afspraak gemaakt dat er een groot gedeelte van het dividend van de aandeelhouders door de Regio Twente besteed wordt aan de Agenda van Twente.

Twence heeft de visie dat we op de lange termijn een afvalloze maatschappij hebben. Zolang dat nog niet het geval is wordt het restafval ingezet voor energetische benutting. Twence ziet haar rol in de toekomst in het afval weer geschikt maken als grondstof. Dit kan door het investeren in nascheidingsinstallaties.

---

#### 5.5. PRODUCENTEN

De producenten zijn nu al gedeeltelijk verantwoordelijk voor het innemen van de producten in de afvalfase (zie paragraaf 3.2). In sommige gevallen maken ze daarbij gebruik van de infrastructuur van de gemeente, de gemeente krijgt dan een vergoeding. Producenten zijn in de keten ook verantwoordelijk voor innovaties op het gebied van materiaalgebruik en hergebruik. De verantwoordelijkheid voor de preventie van afval ligt vooral in hun handen. De producenten hebben organisaties in het leven geroepen die de uitvoering verzorgen van de producentenverantwoordelijkheid, dit zijn Wecycle voor de elektronische apparaten en Nedvang voor het verpakkingsmateriaal. Met deze organisaties sluiten gemeenten contracten af waarin de inspanningen en vergoedingen voor de gemeenten vastgelegd zijn.

---

#### 5.6. PRIVATE AFVALINZAMELAARS EN VERWERKERS

De huis- aan huis inzameling van afval, maar ook de inzameling en vermarkting van deelstromen als glas, papier en plastic wordt ook door private bedrijven uitgevoerd. In Tubbergen en Dinkelland wordt de huis-aan-huis inzameling door private bedrijven uitgevoerd. Daarvoor worden langjarige contracten afgesloten. Het is de vraag welke rol in de transitie naar een circulaire economie de private marktpartijen op gaan pakken.

---

<sup>4</sup> Onderzoek naar de meerwaarde van intergemeentelijk afgestemd afvalstoffenbeleid en samenwerking bij afvalbeheer, 2 april 2013

## 6. KOSTEN AFVALINZAMELING

*De gemeente Tubbergen heeft Diftar ingevoerd; de burger betaalt per keer dat een container aangeboden wordt. De gemeente Dinkelland kent een onderscheid in heffing op basis van het aantal personen in een huishouden. Er is een dalende trend zichtbaar in de hoogte van de afvalstoffenheffing, deze trend zal zich doorzetten.*

### 6.1. AFVALSTOFFENHEFFING EN DIFTAR

De kosten voor het inzamelen en verwerken van het huisvuil worden door de burger betaald in de vorm van de afvalstoffenheffing. Deze heffing is een doelbelasting, dat wil zeggen dat uitsluitend afval gerelateerde kosten uit de baten van deze heffing betaald mogen worden. De afvalstoffenheffing kan voor elk huishouden gelijk, maar ook gedifferentieerd worden. Veel gemeenten hebben een verschillend tarief voor éénpersoons of meerpersoons huishoudens. Daarnaast zijn er ook steeds meer gemeenten die overgaan tot een **gedifferentieerd tarief** afhankelijk van het afvalaanbod. In de gemeente Tubbergen is sinds 1999 Diftar ingevoerd. Door middel van fiches aan de afvalcontainer betaalt een burger naar gelang het aantal keren dat de grijze en groene container aan de straat wordt gezet. De fiches worden verkocht in supermarkten. Dit systeem functioneert naar tevredenheid. In Dinkelland is er een géén Diftar ingevoerd, maar zijn er wel verschillende tarieven voor éénpersoons en meerpersoons huishoudens. Om de afvalstoffenheffing niet te veel laten schommelen is er een egalisatiereserve.

### 6.2. TOEKOMSTIG BELEID AFVALSTOFFENHEFFING

De ontwikkeling van de afvalstoffenheffing in beide gemeenten is opgenomen op pagina 18 in bijlage 1. Door de producentenverantwoordelijkheid en doordat er steeds meer fracties uit het restafval gehaald worden, is er een dalende trend zichtbaar in de heffing. In de toekomst zal deze dalende trend zich waarschijnlijk voortzetten. Dit kan door maatregelen te nemen die de efficiency verhogen, maar vooral doordat de opbrengsten van de ingezamelde deelfracties verhoogd worden. De afvalstoffenheffing kan ook gebruikt worden als prikkel voor de burger om doelen te bereiken. Hier wordt op pagina 21 (bijlage 2) verder op ingegaan.

In de toekomst moet een blijvend evenwicht worden gevonden in de hoogte van de tarieven en de gewenste minimale reserve. Uit de reserve moeten in ieder geval de eenmalige, niet structurele kosten van de afvalinzameling en verwerking betaald kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld de aanschaf van containers.

Gezien de fusie van de ambtelijke organisaties in Noaberkracht Dinkelland Tubbergen is het efficiënter om de inning van de afvalstoffenheffing zoveel mogelijk te harmoniseren. Daarvoor dienen de voor- en nadelen van een gedifferentieerd tarief op de lange termijn afgewogen te worden. De keuzes kunnen variëren van twee verschillende systemen naast elkaar, of in beide gemeenten géén diftar, of in beide gemeenten wél diftar.

## 7. HUIDIGE SITUATIE TUBBERGEN EN DINKELLAND

*De gemeente Dinkelland haalt 236 kg per inwoner aan restafval op, de gemeente Tubbergen 196 kg. In Dinkelland wordt 151 kg groente-, fruit-, en tuinafval opgehaald, in Tubbergen 37 kg.*

De gemeente Tubbergen heeft in 2013 ruim 7700 huishoudens, in Dinkelland zijn dit er bijna 10.000. Beide gemeenten kenmerken zich door enkele grotere kernen met daarom heen een groot landelijk gebied en kleinere kernen. Om vergelijkingen met andere gemeenten mogelijk te maken, zijn gemeenten landelijk ingedeeld in stedelijkheidsklassen. Bepalend hiervoor zijn het aantal aansluiting per km<sup>2</sup>, zowel Tubbergen als Dinkelland vallen in de laagste stedelijkheidsklasse, dat wil zeggen niet-stedelijk. Bepalend voor het afvalbeheerssysteem is verder ook het aandeel hoogbouw in een gemeente. In beide gemeenten is dit erg laag, ingeschat wordt dat minder dan 5% van de huishoudens in een appartement woont.

In Bijlage 1 zijn de huidige inzamelgegevens van de gemeenten weergegeven. In een vergelijking tussen beide gemeenten en gemeenten in eenzelfde stedelijkheidsklasse valt het volgende op:

1. De hoeveelheid restafval in de gemeente Tubbergen is 40 kg per inwoner minder dan in Dinkelland.
2. In Dinkelland wordt 4 keer zoveel gft gescheiden ingezameld dan in Tubbergen.
3. De respons van de inzameling van de fracties papier en kunststof in Tubbergen is hoger dan in Dinkelland.

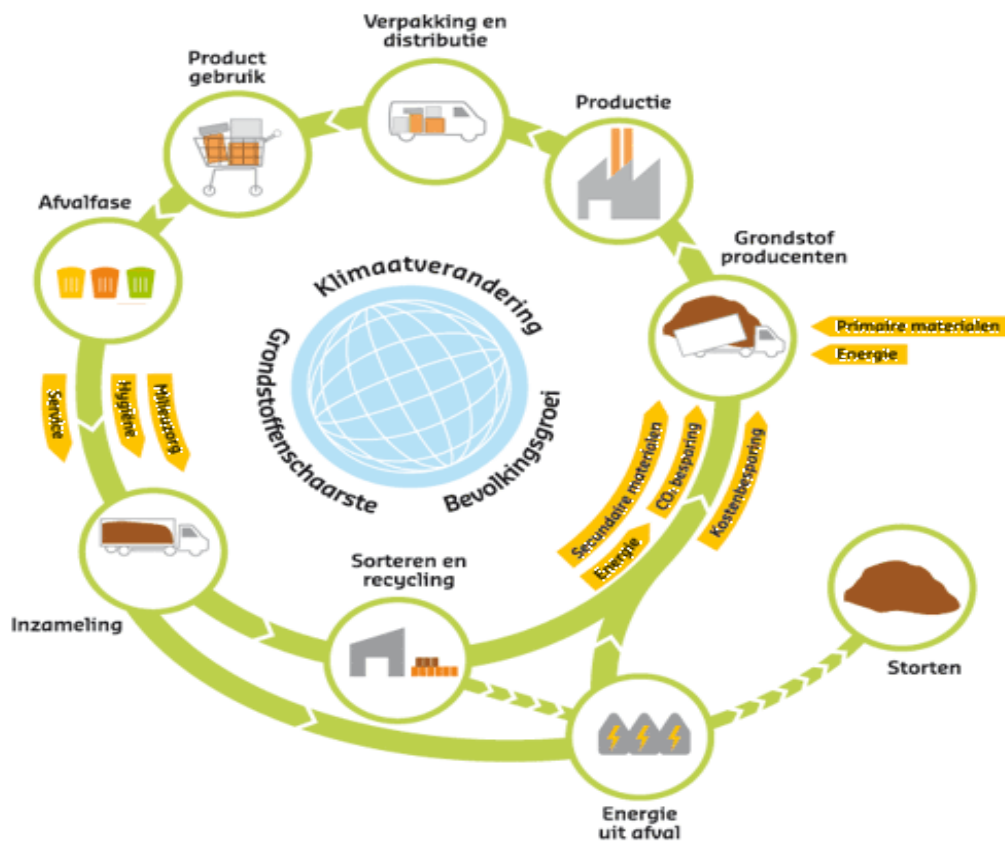
Deze verschillen zijn natuurlijk te verklaren doordat in Tubbergen betaald moet worden voor elke container die men aanlevert en in Dinkelland niet. Dat er in de gemeente Tubbergen erg weinig gft wordt opgehaald, komt doordat het tarief voor het ledigen van een grijze container en groene container gelijk is. Hierdoor is er geen prikkel om het gft gescheiden aan te leveren.

## 8. VAN AFVALVISIE NAAR AFVALBELEID

*De gemeente maakt de transitie van huisvuilzamelaar naar grondstoffenregisseur, daardoor kunnen de doelstellingen om in 2030 maximaal 50 kg restafval per inwoner te hebben én om de kosten voor de burger te verminderen, behaald worden*

### 8.1. VISIE

Mondiaal worden grondstoffen schaarser, dit zal alleen nog maar toenemen door de bevolkingsgroei en welvaartsgroei in de niet-westerse landen. Er verdwijnen nu nog veel grondstoffen in het huishoudelijk restafval dat verbrand wordt. Er wordt nu in Europees en nationaal verband een omslag gemaakt in het denken, afval wordt grondstof. Dat grondstoffen schaars zijn of worden heeft tot gevolg dat ze een economische waarde hebben. In plaats van een ongewenst bijproduct wordt afval een gewenst goed. Het principe van de 'circulaire economie' is geïntroduceerd. Er wordt niet enkelzijdig naar een product gekeken in de verschillende fases, maar naar de samenhang in totale keten, bij de productie wordt al rekening gehouden met de afvalfase. De afvalstroom moet dan echter, het liefst op regionale schaal, gekoppeld worden aan de grondstoffenbehoefte. Dit heeft organisatorische en institutionele gevolgen. Er moeten nieuwe structuren en organisaties opgezet worden.



Figuur 4: de afvalketen

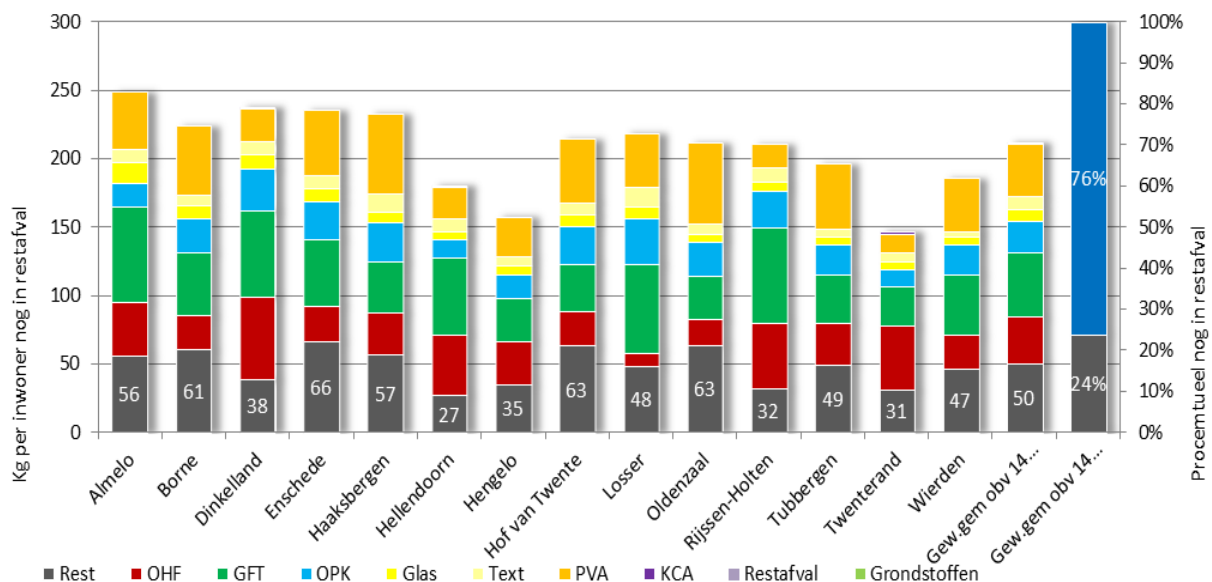
De rol van de gemeentelijke overheid in het afvalbeheer is ontstaan vanuit de zorg voor de volksgezondheid en hygiëne. Daarnaast heeft de gemeente een regierol in de openbare ruimte, dus in de afvoer van het huisvuil van de burger. De rollen en verantwoordelijkheden van andere actoren in de afvalketen wordt in de toekomst groter, vooral als daadwerkelijk blijkt dat het afval geld waard is. Als het verwerven van de grondstoffen die in een product zitten, goedkoper wordt dan de te delven grondstof gaat het recyclen zonder regulering van de overheid. Zo lang dit nog niet zo is zal regulering middels producentverantwoordelijkheid of afvalstoffenheffing nog aan de orde zijn.

Samenvattend kan gesteld worden dat in het restafval dat nu nog in de verbrandingsovens verdwijnt veel herbruikbare fracties zitten. De opgave voor de komende jaren voor gemeenten is om de omslag te maken van afvalverwijdering naar grondstoffenrecycling.

## 8.2. DOELSTELLINGEN BELEID

Op het gebied van afval zijn de beleidsdoelstellingen van oudsher gesplitst in milieu, kosten en dienstverlening, de zogenaamde afvaldriehoek. Er was een sterke onderlinge samenhang tussen deze drie aspecten. Een hoge ambitie op het gebied van milieu, hing samen met meer kosten en een hogere service aan de burger. De transitie die nu plaats gaat vinden, doorbreekt ook deze samenhang. Een hoge ambitie op het gebied van milieu (recycling), kan gepaard gaan met lagere kosten en een hoge service aan de burger.

In het onderzoek van IPR-Normag “Naar een afvalloos Twente” is opgenomen dat een vermindering van het restafval met 75% in 2030 mogelijk is. Deze ambitie is gebaseerd op onderzoek naar de samenstelling van het restafval. In onderstaande tabel zijn de verschillende componenten die nog in het restafval zitten per gemeente weergegeven. Van de gemeente Dinkelland zijn geen gegevens bekend, hiervoor zijn de landelijke gegevens gebruikt. Aangenomen mag worden dat het huisvuil in Dinkelland gelijk is aan andere plattelandsgemeenten zonder Diftar, bijvoorbeeld Wierden of Losser.



Figuur 5: resultaat sorteeranalyses restafval



Momenteel is de gemiddelde hoeveelheid restafval per inwoner per jaar in de Twentse gemeenten dus gemiddeld 210 kg. In principe kan de hoeveelheid restafval in de Twentse gemeenten dan ook verminderen tot 50 kg restafval per inwoner per jaar.

Vanuit de visie kunnen de doelstellingen voor het toekomstig afvalbeleid geformuleerd worden.

- Milieu: In 2030 maximaal 50 kg restafval per inwoner per jaar
- Kosten: De afvalstoffenheffing gaat omlaag

De doelstellingen op de lange termijn dienen in de korte en middellange termijn nog wel gedetailleerd worden. Keuzes zijn te maken in de snelheid waarmee de doelstellingen bereikt worden.

---

### 8.3. KEUZE VOOR INZAMELSYSTEEM

Om de geformuleerde doelstellingen te behalen dient er een trendbreuk plaats te vinden. De vraag daarbij is wat kan de gemeente doen, wat doen de burger en de overige actoren in de samenleving zelf?

De afvalinzameling was sterk regulerend, de gemeente bepaalde wat het gewenste gedrag van de burger was, en probeerde met verschillende incentives de burger te sturen. De incentives, sturingsmiddelen van de overheid, zijn gericht op overtuigen, verleiden en dwingen. Overtuigen betekent dus dat iemand zich bewust wordt van bepaalde waarden, verleiden kan door het faciliteren van bepaalde voorzieningen en door een prijsprikkel toe te passen, dwingen gebeurt door het uitdelen van boetes. Het onderscheid tussen verleiden en dwingen is een geleidelijke schaal. In zekere zin kan het toepassen van het principe 'de vervuiler betaalt' ook als een dwangmiddel worden gezien, die weerstand oproept.

Gemeenten dienen een keuze te maken voor een nieuw systeem van inzameling. Bronscheiding of nascheiding, omgekeerd inzamelen of grondstoffenton, of een combinatie van meerdere systemen naast elkaar? In bijlage 2 zijn mogelijke inzamelingsystemen verder toegelicht. De keuzes dienen een zekere robuustheid te hebben, maar ook flexibel te zijn omdat er nog te veel onzekerheden zijn in deze periode van transitie. Er zijn keuzes die gemeenten autonoom kunnen nemen en keuzes waarin we mede afhankelijk zijn van andere actoren. Investerings met een lange termijn dienen met de groots mogelijke zorgvuldigheid genomen worden.

Het optimaliseren van het huidige afvalbeheermodel kan autonoom en zal in beide gemeenten zowel de effectiviteit als de efficiency verhogen. Voor het beleid op de korte en middellange termijn 2015-2020 betekent dit dat er keuzes gemaakt moeten worden op het gebied van de afvalstoffenheffing, de inzamelfrequenties, inzamelmiddelen en burgerparticipatie. Daarbij dienen landelijke en regionale ontwikkelingen op de voet gevolgd te worden en pilots uitgevoerd te worden om in de praktijk te toetsen welke mogelijkheden voor de gemeenten Dinkelland en Tubbergen uitgevoerd kunnen worden.

---

## 8.4. BELEIDSKEUZES

Het optimaliseren van het huidige systeem betekent dat de gemeenten Tubbergen en Dinkelland op de volgende punten keuzes dienen te maken:

1. Inzamelplan
  - Met welke frequentie halen we de containers op
  - Welke componenten laten we de burger wegbrengen en welke componenten halen we huis-aan-huis op
  - Kunnen we verschillende componenten gezamenlijk ophalen
  - Welke middelen (containers, zakken) stellen we de burger ter beschikking
  
2. Afvalstoffenheffing
  - Welke mogelijkheden zijn er om de wijze van inning van de afvalstoffenheffing in Tubbergen en Dinkelland te harmoniseren
  - Op welke wijze kunnen in Tubbergen de tarieven voor de grijze en groene container aangepast worden
  - Hoe gaat de inning van de afvalstoffenheffing plaatsvinden als overgegaan wordt tot digitalisering
  - Hoe gaan de gemeenten Dinkelland en Tubbergen om met het reinigingsrecht voor bedrijven die afval aanbieden
  
3. Containermanagement
  - Hoe reguleren we het gebruik van mini-containers door huishoudens of bedrijven die daarvoor afvalstoffenheffing of reinigingsrecht betalen
  - Op welke wijze plaatsen we voorzieningen ten behoeve van de afvalinzameling in de openbare ruimte?
  
4. Participatie en communicatie
  - Hoe betrekken we de markt en de samenleving in de verschillende fases in de afvalketen en op welke wijze communiceren we met de burger over het afvalbeleid?

## BIJLAGE 1: GEGEVENS HUIDIGE INZAMELING

### INZAMELVOORZIENING OP HUISHOUDENNIVEAU TUBBERGEN

Afvalstroom	Wijze van inzameling	Frequentie	Resultaat (kg/inw/jaar)
Fijn restafval	Mini-containers van 140 of 240 liter	1 keer per week	196
Groente, fruit en tuinafval	Mini-containers van 140 of 240 liter	1 keer per 2 weken, alternerend met plastic	37
Plastic verpakkingsafval	Plastic zakken	1 keer per 2 weken, alternerend met gft	8,2

### INZAMELVOORZIENING OP HUISHOUDENNIVEAU DINKELLAND

Afvalstroom	Wijze van inzameling	Frequentie	Resultaat (kg/inw/jaar)
Fijn restafval	Mini-containers van 140 of 240 liter	1 keer per 2 weken alternerend met gft	236 kg inw/jaar
Groente, fruit en tuinafval	Mini-containers van 140 of 240 liter	1 keer per 2 weken, alternerend met rest	151 kg inw/jaar
Plastic verpakkingsafval	Plastic zakken	1 keer per 2 weken	4,4 kg inw/jaar

### INZAMELVOORZIENING OP WIJK/BUURTNIJVEAU TUBBERGEN

Afvalstroom	Wijze van inzameling	Resultaat (kg/inw/jaar)
Oud papier en karton	Via maatschappelijke organisaties, containers in elke kern, frequentie is wisselend	95
Glas	Glasbakken in elke kern	32
Textiel	Containers van Humana in elke kern	6,3
Klein gevaarlijk afval	Via chemokar, elke laatste weekend van de maand in Tubbergen, Geesteren en Albergen	0,8
Grof huishoudelijk afval	Afvalbrengpunt Tubbergen	Onbekend

## INZAMELVOORZIENING OP WIJK/BUURTNIIVEAU DINKELLAND

Afvalstroom	Wijze van inzameling	Resultaat (kg/inw/jaar)
Oud papier en karton	Via maatschappelijke organisaties, containers in elke kern, frequentie is wisselend	77
Glas	Glasbakken in elke kern	23
Textiel	Elk kwartaal één instantie voor ophalen kleding, containers van meerdere instanties in kernen	Geen gegevens bekend
Klein gevaarlijk afval	Via chemokar	1,0
Grof huishoudelijk afval	Afvalbrennpunt	Onbekend

## AFVALBRENGPUNT EN KRINGLOOPBEDRIJF

Het afvalbrennpunt aan de Galvanistraat 6 te Tubbergen is verhuurd aan een marktpartij. Burgers kunnen tegen een door de gemeente vastgesteld tarief het afval naar het afvalbrennpunt brengen. Het gaat dan om grof tuinafval, asbest, vlakglas, elektrische en elektronische apparaten, vlakglas, puin en hout en niet herbruikbare goederen. Met ingang van 1 juli 2013 kunnen ook de inwoners van Dinkelland gebruik maken van dit afvalbrennpunt.

Kringloopbedrijf `de Beurs` haalt grof huishoudelijk afval op afroep op. Herbruikbare goederen worden gratis opgehaald, voor niet-herbruikbare goederen wordt een tarief betaald dat overeenkomt met het tarief dat op het afvalbrennpunt wordt betaald.

## STOOKONTHEFFINGEN

Zowel in Dinkelland als in Tubbergen worden jaarlijks een relatief groot aantal (circa 200) ontheffingen verleend voor het verbranden van snoeihout en grof tuinafval. Het is niet bekend hoeveel biomassa dus niet afgevoerd wordt.

## AFVALSTOFFENHEFFING EN EGALISATIERESERVE TUBBERGEN

In de gemeente Tubbergen wordt sinds 1999 een gedifferentieerd tarief voor de afvalstoffenheffing toegepast. Het betreft een volume/frequentiesysteem. Per lediging van een 140 of 240 litercontainer wordt betaald, de betaling is met een fiche. Naast het variabele deel met een fiche betalen de burgers een vast bedrag aan afvalstoffenheffing. In 2013 was het vaste tarief dat een huishouden betaalt € 115,-, voor de lediging van een 140 liter container moet € 2,30 worden betaald, voor een 240 litercontainer moet € 3,75 betaald worden. Een éénpersoonshuishouden betaalt gemiddeld € 137 per jaar, een meerpersoonshuishouden € 180 per jaar.

De egalisatiereserve bedraagt per 1 januari 2014 € 500.000. In 2012 en 2013 is er voor gekozen om de toename van de inzamelkosten niet in het tarief te verwerken, maar dit ten laste te laten komen van de reserve.

---

## AFVALSTOFFENHEFFING, REINIGINGSRECHT EN EGALISATIERESERVE DINKELLAND

In de gemeente Dinkelland betalen de inwoners uitsluitend een vast tarief. Het tarief is wel gedifferentieerd voor éénpersoons-huishoudens en meerpersoonshuishoudens. In Dinkelland is het tarief de laatste jaren gedaald. Dit komt door een efficiëntere bedrijfsvoering betreffende het ophalen van huisvuil en het kostendekkend inzamelen van plastic verpakkingen.. In 2012<sup>5</sup> is het tarief voor een één-persoonshuishouden € 166 en een meerpersoonshuishouden € 243. In de gemeente Dinkelland geldt voor bedrijven die afval aanbieden dat gelijk gesteld kan worden met huishoudelijk afval de verplichting reinigingsrecht te betalen. De egalisatiereserve bedraagt per 1 januari 2014 € 1.202.000.

---

<sup>5</sup> 2013 is niet representatief omdat in dit jaar een eenmalige korting is toegepast

### VERSTERKEN BURGERPARTICIPATIE

Burgers zijn van oudsher al betrokken bij de inzameling van oud papier. Dit omdat de prijs van de grondstof opweegt tegen de inzamelingskosten. Dit systeem is nu onder de regie van gemeenten blijven bestaan. In de toekomst zou de rol van de burger bij de inzameling en mogelijk ook bij de vermarkting van recyclebare afvalstromen versterkt moeten worden. In overleg met dorpsraden, verenigingen en individuele burgers moet bezien worden op welke wijze geparticipeerd kan worden in de afvalinzameling, vermarkting en verwerking.

### DE PRIJSPRIKKEL: EEN GEDIFFERENTIEERD TARIEF (DIFTAR)

In 2003 hadden 140 gemeenten een diftar-systeem. Diftar wil zeggen dat de hoogte van de afvalstoffenheffing afhankelijk is van het afvalaanbod. In 2012 hadden 153 gemeenten een dergelijk systeem ingevoerd. Uit een vergelijking tussen diftar-gemeenten en niet diftar-gemeenten blijkt dat in diftargemeenten:

- de totale hoeveelheid afval afneemt, veroorzaakt door een afname van het restafval en gft
- de hoeveelheid ingezameld papier, glas, plastic en textiel toeneemt
- het aantal ledigingen van de containers daalt
- de afvalstoffenheffing lager is dan in niet-diftargemeenten.

In Tubbergen wordt sinds 1999 een diftarsysteem gehanteerd. Bovengenoemde effecten zijn daar opgetreden. Tubbergen heeft een gelijk tarief voor gft en restafval. Dit veroorzaakt een relatief hoog gehalte aan gft in het restafval, er is geen prijsprikkel om de groene bak aan de straat te zetten.

Door diftar heeft de burger zelf invloed op de hoogte van de afvalstoffenheffing. Diftar betekent echter ook een gedragsverandering die door de overheid opgelegd wordt. Invoering van diftar dient dan ook met een goede communicatie met de burger gepaard te gaan.

### WIJZIGINGEN IN SERVICENIVEAU

Basisprincipes in het bieden van service is dat een hoge service wordt geboden voor afvalstromen die gerecycled kunnen worden en een lagere service voor het restafval.

In het regionale onderzoek van IPR-Normag worden vier scenario's weergegeven voor het afvalbeheer die mogelijk zijn in de visie dat afval grondstof is. Deze scenario's zijn:

- Optimaliseren van het huidige afvalbeheermodel  
De huidige inzamelstructuur van het ophalen van restafval, gft en plastic blijft gehandhaafd. Oud papier, glas, textiel wordt gebracht naar verzamelcontainers. Optimalisatie kan door het aanpassen van frequenties en inzamelmiddel. In dit systeem kan bijvoorbeeld de frequentie van het ophalen van de grijze container naar 1 keer per 4 weken verlaagd worden, terwijl plastic en gft 1 keer per 2 weken opgehaald wordt.

- **Omgekeerd inzamelen**  
Bij omgekeerd inzamelen worden de herbruikbare stromen (gft, plastic en papier) met minicontainers bij huishoudens opgehaald. Inwoners krijgen bij de inzameling van de herbruikbare stromen een hoog serviceniveau. Op het restafval wordt de service voor inwoners verlaagd. Zij moeten dit zelf wegbrengen naar (ondergrondse) verzamelcontainers op buurtniveau. De gedachte bij dit model is dat afvalscheiding gestimuleerd wordt door de herbruikbare fracties aan huis op te halen en het comfort te verminderen op de ongescheiden fractie restafval. Deze fractie moeten inwoners zelf wegbrengen.
- **Grondstoffenton**  
De grondstoffenton is een container waar de burger meerdere droge fracties bij elkaar in verzameld. Deze fracties zijn plastic, textiel, drankenkartons, elektronische apparatuur en glas. Voor oud papier, restafval en gft krijgt de burger nog andere containers. In dit systeem moeten de fracties uit de ton weer achteraf gesorteerd worden. Hiervoor zijn sorteerinstallaties nodig die beschikken over de meest innovatieve detectiesystemen. Dit vraagt om forse investeringen in scheidingsfabrieken.
- **Milieu-eilanden**  
In dit scenario worden voor alle deelstromen milieu-eilandjes gerealiseerd. Milieu-eilandjes zijn groepen verzamelcontainers in de wijk waar behalve restafval ook glas, plastic, textiel, oud papier en gft gescheiden wordt ingezameld. De burger moet dus gestimuleerd worden om een extra afstand af te leggen voor het inleveren van grondstoffen.