

Rapportage

Onderzoeksresultaten effecten afval

n.a.v. motie “Van frequentie naar gewicht”

Groningen, Stadsbeheer

2021

1. Inleiding

Voor de harmonisatie van het afvalbeleid per 2021 zijn op verzoek van de raad vorig jaar twee varianten uitgewerkt voor de berekening van de afvalstoffenheffing: een vast tarief naar huishoudengrootte en Diftar per aanbidding. Van deze twee varianten was invoering per 2021 in potentie haalbaar. De variant Diftar naar gewicht is destijds niet voor de raad uitgewerkt, met name omdat tijdige invoering van dit systeem door de langere implementatieduur niet haalbaar was. Op 9 september 2020 heeft de raad gekozen voor invoering van de variant met een vast tarief naar huishoudengrootte.

Daarbij is tevens een motie (zie bijlage) aangenomen waarin het college wordt verzocht

1. de mogelijkheden voor gemeente brede invoering van Diftar op gewicht voor gebieden waar minicontainers worden gebruikt te onderzoeken;
2. daarbij in beeld te brengen wat de extra investeringskosten, kapitaallasten en exploitatielasten zijn evenals de gevolgen voor de bedrijfsvoering en dit te vertalen in de gevolgen voor de hoogte van de afvalstoffenheffing;
3. in beeld te brengen wat de verwachte effecten zijn op de hoeveelheid restafval en te hergebruiken materiaal, in vergelijking met vasthouden aan Diftar op basis van frequentie.

In deze rapportage worden de resultaten van het uitgevoerde onderzoek weergegeven.

2. Onderzochte varianten motie

De motie vraagt om onderzoek naar een combinatie van een tarief per aanbidding bij de ondergrondse containers en naar gewicht bij minicontainers. Deze variant wordt in de rapportage verder uitgewerkt. Daarnaast hebben we nog een tweede variant uitgewerkt die weliswaar niet letterlijk in de motie staat, maar wel tegemoet komt aan de strekking daarvan. Van de 15 Nederlandse gemeenten die werken met een tarief naar gewicht, rekenen de meesten daarnaast ook nog een bedrag per aanbidding van de minicontainer. Het bedrag per aanbidding heeft namelijk tot gevolg dat inwoners hun minicontainer minder vaak aan de weg zetten waardoor inzamelroutes sneller gereden kunnen worden. Dit leidt tot lagere inzamelkosten, een lagere gemiddelde afvalstoffenheffing en een vermindering van de CO2 uitstoot. Vanwege deze gunstige effecten is ook deze variant (naar gewicht +aanbidding bij minicontainers) voor de Groninger situatie in beeld gebracht.

In deze rapportage worden zo de volgende varianten met elkaar vergeleken:

- A. Vast tarief per huishouden (de gekozen variant per 2021);
- B. Diftar per aanbidding bij zowel ondergrondse containers als minicontainers (de variant die in september jl. aan de raad is voorgelegd en niet is gekozen);
- C. Diftar bij ondergrondse containers per aanbidding, bij minicontainers naar gewicht;
- D. Diftar bij ondergrondse containers per aanbidding, bij minicontainers naar gewicht + aanbidding.

De varianten B,C en D verschillen niet van elkaar voor de gebieden met ondergrondse containers. Het verschil beperkt zich bij die varianten tot de manier waarop het gedifferentieerde tarief bij minicontainers tot stand komt:

- Bij B op (aantal keer) aanbod;
- Bij C op gewicht;
- Bij D op combinatie van aanbod en gewicht.

In de Keuzenota “Minder afval, meer grondstoffen: op weg naar een circulair Groningen” zijn veel berekeningen gepresenteerd ten aanzien van de effecten van een vast tarief en een gedifferentieerd tarief op basis van aanbidding. Die berekeningen en uitkomsten zijn betrokken bij dit vervolgonderzoek. In de aanvullende berekeningen in deze rapportage zijn omwille van de vergelijkbaarheid voor de aanvullende varianten dezelfde uitgangspunten (totale kosten, aantal

aansluitingen) gehanteerd als in de keuzenota. Ook is hierbij nog geen rekening gehouden met het lagere verwerkingstarief van Omrin.

Voor het onderzoek hebben wij de motie volledigheidshalve vertaald naar de volgende vragen:

- Zijn de varianten C en D juridisch toegelaten? Met welke randvoorwaarden moet daarbij rekening worden gehouden?
- Wat betekent dit qua aanpassing van de bedrijfsvoering?
- Hoeveel tijd is nodig voor implementatie?
- Wat zijn de financiële effecten qua investeringen, kapitaallasten en exploitatie?
- Welke resultaten verwachten wij qua hoeveelheden bronscheiding en restafval?
- Wat is het effect op de totale kosten (break-even?). En wat is het effect op de afvalstoffenheffing van huishoudens?
- Welke voor- en nadelen hebben varianten C en D voor huishoudens t.o.v. variant A en B.
- Welke (sociale) impact hebben varianten C en D op de bijzondere doelgroepen?

De gehanteerde prognoses in ons onderzoek zijn geverifieerd bij een extern, landelijk op dit gebied opererend, adviesbureau. Voor het juridische kader hebben wij bovendien advies ingewonnen bij Van den Bosch & partners, belastingadviseurs voor overheden.

3. Juridische toelaatbaarheid en randvoorwaarden

Op basis van jurisprudentie is er naar het oordeel van Van den Bosch en partners niets op tegen om te kiezen voor variant C of D. Ze geven aan dat het wenselijk is om te streven naar een zo vergelijkbaar mogelijk tarief. Een vergelijkbaar tarief bij de verschillende wijzen van tariefberekening wordt gerealiseerd door bij ondergrondse containers uit te gaan van het gemiddelde gewicht van een volle afvalzak. Dit is voldoende vergelijkbaar om beide systemen naast elkaar te mogen hanteren.

4. Benodigde aanpassingen bedrijfsvoering

Voor het meten van het gewicht van het restafval dat met individuele minicontainers wordt aangeboden, moeten 11 vrachtauto's worden uitgerust met weegapparatuur. De extra investeringskosten hiervan, ten opzichte van Diftar per aanbidding, bedragen 550.000,= euro.

5. Implementatieduur

Aanpassing van 11 vrachtauto's vergt naar verwachting 1,5 tot 2 jaar. Dit lijkt wellicht lang, maar laat zich verklaren doordat

- slechts 1 of 2 auto's gelijktijdig kunnen worden aangepast, omdat het afval ook in de tussentijd opgehaald moet blijven worden;
- naast de technische aanpassing een ijking van de weegapparatuur nodig is. Dit duurt per auto 1,5 tot 2 maanden.

6. Financiële effecten

De financiële effecten worden bepaald door

- de verwachte scheidingsresultaten;
- de daarmee samenhangende lagere verwerkingskosten;
- de (extra) investerings- en exploitatielasten;
- de hoogte van de inzamelkosten.

Bij een tarief per aanbidding (varianten B en D), hebben inwoners een prikkel om de minicontainers minder vaak aan de weg te zetten waardoor de inzamelroutes sneller kunnen worden gereden.

De varianten C en D vergen beide extra investeringen en onderhoud aan weegapparatuur, maar daar staat in beide gevallen tegenover dat de hoeveelheid restafval en de verwerkingskosten daarvan lager worden. Bij de varianten B en D worden minicontainers minder vaak aangeboden waardoor de inzamelroutes sneller gereden worden en de inzamelkosten daar het laagst zijn.

In tabel 1 worden de kosten van de verschillende varianten naast elkaar gezet.

Tabel 1: vergelijking prognoses jaarkosten afval bij totaaleffect 5 jaar na invoering (prijspeil 2021)

	Variant A (vast tarief)	Variant B (Diftar Aanbieding)	Variant C (Diftar ondergr.: aanbieding minicont.: gewicht)	Variant D (Diftar ondergr.: aanbieding minicont.: gewicht+aanbieding)
Basis kosten	€29.840.000	€29.840.000	€29.840.000.	€29.840.000.
Extra kosten Diftar		+€630.000	+€630.000	+€630.000
Structurele kosten weegapparatuur (kapitaallasten en onderhoud)	--	--	+€270.000	+€270.000
Reductie verwerkingskosten	- €450.000	-€1.460.000	-€1.660.000	-€1.660.000
Reductie inzamelkosten	--	-€420.000	-€130.000.	-€420.000
TOTALE KOSTEN	€29.390.000	€28.590.000	€28.950.000	€28.660.000

7. Verwachte resultaten bronscheiding en restafval

De scheidingsresultaten bij gemeenten die Diftar naar gewicht hanteren, pakken nog iets gunstiger uit dan de resultaten bij Diftar per aanbieding. Met name de scheiding van GFT en van de zwaardere deelstromen (papier, glas, textiel, puin enz.) zal bij minicontainers beter worden. Er wordt wat betreft gemiddelde scheidingsresultaten een verwaarloosbaar verschil verwacht tussen varianten C en D. Betalen per aangeboden gewicht is namelijk de factor die bepaalt hoe goed wordt gescheiden en hoeveel afval daadwerkelijk wordt aangeboden. De gemiddelde hoeveelheid restafval per inwoner zal afnemen met 65 kg naar 81 kg per jaar. Het scheidingspercentage komt hiermee op 76%. Dat is 10% hoger dan bij een vast tarief en 2% hoger dan bij Diftar per aanbieding in de hele gemeente.

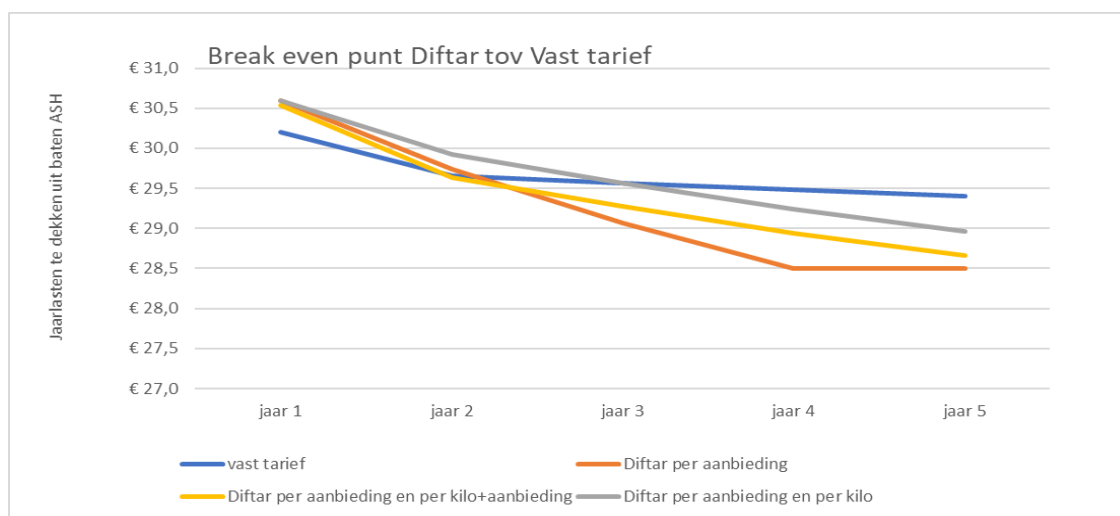
Tabel 2: effecten van de verschillende afvalvarianten, 5 jaar na invoering. Varianten C en D scoren gelijk op deze aspecten.

	Resultaten 2019	Variant A	Variant B	Variant C/D
Restafval totaal	33,8 mln. kg	- 6,5 mln. Kg (27,3 mln. kg)	- 13,3 mln. Kg (20,5 mln. kg)	-15,1 mln. Kg (18,7 mln. kg)
Restafval per inwoner	146 kg/ inw	118 kg /inw	89 kg /inw	81 kg /inw
Ontwikkeling bronscheiding	43%	+ 2,5 %	+ 10,5 %	+ 12,5 %
Ontwikkeling nascheiding	16%	+4,5 %	+ 4,5 %	+ 4,5 %
Totaal scheidings %	59%	66 %	74 %	76 %

8. Effect op de totale kosten (break-even) en op de afvalstoffenheffing

Het duurt enige tijd voordat de te verwachten scheidingsresultaten, en daarmee samenhangende kostenreductie, van een nieuw systeem worden gerealiseerd. Omdat de investerings- en onderhoudslasten van de benodigde voorzieningen en weegapparatuur wel meteen gaan lopen, zullen de totale kosten bij Diftar in het begin hoger uitvallen dan bij een vast tarief. Na verloop van tijd dalen de totale kosten bij Diftar omdat de inzamel- en verwerkingskosten dan afnemen. Het verschil in totale kosten bij het vaste tarief en de Diftar varianten blijft beperkt omdat een belangrijk deel van de kostenreductie door minder restafval bij Diftar wegvalt tegen extra kosten voor onder andere investeringen en onderhoud. In onderstaande grafiek de kostenontwikkeling van de verschillende varianten.

Grafiek 1: break-even punt Diftarvarianten en Vast tarief



Het effect op de gemiddelde afvalstoffenheffing wordt in tabel 3 gepresenteerd. Bij alle uitgewerkte varianten betreft het een indicatief gemiddeld tarief van tussen de € 261 en € 268. Bij het berekenen van het tarief is gekozen voor het gehanteerde systeem in de Keuzenota die op 9 september 2020 is vastgesteld waarbij het variabele deel 20% van het tarief betreft. Hoe groter het variabele deel van het tarief, hoe omvangrijker de verschillen in gemiddeld tarief zullen worden. De gemiddelde bedragen liggen dicht bij elkaar. Dit komt omdat de totale kosten ook niet veel van elkaar afwijken (zie tabel 1). Wel zullen de verschillen voor individuele huishoudens groter zijn afhankelijk van het scheidingsgedrag. Daarnaast geldt dat naarmate inwoners als geheel beter scheiden ook de totaalbedragen, en dus de tarieven, verder zullen dalen.

Tabel 3: effect op hoogte afvalstoffenheffing (5 jaar na invoering)

	Variant A (vast tarief)	Variant B (Diftar Aanbieding)	Variant C (Diftar ondergr.: aanbieding minicont.: gewicht)	Variant D (Diftar ondergr.: aanbieding minicont.: gewicht +aanbieding)
Totale afvalkosten	€29.390.000.	€28.590.000.	€28.950.000.	€28.660.000.
Indicatief gemiddeld tarief	€268	€261	€264	€261

% verschil met vast tarief	--	- 2,7 %	-1,5 %	-2,7 %
----------------------------	----	---------	--------	--------

9. Voor- en nadelen voor huishoudens van varianten C en D

Voordelen van tarieven op basis van gewicht t.o.v. Diftar per aanbieding

- a. Huishoudens met minicontainers hebben meer mogelijkheden om hun tarief te beïnvloeden en worden daardoor meer gestimuleerd tot afvalscheiding. Gevolg hiervan is een gemeente brede verlaging van het restafval en de daarmee samenhangende verwerkingskosten. De hoeveelheid gescheiden grondstoffen zal navenant toenemen;
- b. Bij GFT zal er een grotere stimulans ontstaan tot beperking van het aanbod, bijvoorbeeld door compostering in de eigen tuin;
- c. Doordat er geen reden is om de minicontainers minder vaak aan te bieden bij variant C, is er – met name bij warm weer – minder kans op het ontstaan van stankoverlast;
- d. Diftar op gewicht is een systeem dat bij de inwoners van Haren bekend is en gewaardeerd wordt. Met de toepassing van deze variant bij huishoudens met een minicontainer, zal een belangrijk deel van de Harener huishoudens het door hun gewaardeerde systeem terugkrijgen.

Nadelen van tarieven op basis van gewicht t.o.v. Diftar per aanbieding

- a. De inzamelkosten worden hoger door investeringen en extra onderhoudskosten voor weegapparatuur;
- b. Wanneer alleen wordt gekozen voor gewicht in het Diftartarief bij minicontainers, dan is er geen prikkel om de minicontainer minder vaak aan te bieden. Het financiële voordeel op de inzamelkosten (sneller verzamelen doordat er minder minicontainers aan de weg staan) komt dan te vervallen;
- c. Kwetsbaarheid van de weegapparatuur;
- d. Hoewel de tariefstelling voor minicontainers en ondergrondse afvalcontainers vergelijkbaar is, kan het gecombineerde systeem leiden tot extra vragen en eventueel bezwaren bij sommige bewoners.

De varianten C en D hebben in vergelijking met Diftar per aanbieding geen extra gevolgen voor bijzondere doelgroepen.

Voor- en nadelen van varianten C en D t.o.v. een vast tarief zijn in grote lijnen dezelfde als in de vergelijking Diftar versus vast tarief die u in september 2020 aan de raad hebt voorgelegd.

10. Samenvatting en conclusies

Op 9 september 2020 heeft de raad een motie aangenomen die het college verzoekt om onderzoek te doen naar Diftar waarbij voor ondergrondse containers een tarief per aanbieding wordt berekend en bij minicontainers een tarief naar gewicht.

Er zijn twee varianten onderzocht:

- tarief per aanbieding bij ondergrondse containers en naar gewicht bij minicontainers;
- tarief per aanbieding bij ondergrondse containers en naar gewicht+aanbieding bij minicontainers.

De eerste is de variant die expliciet in de motie wordt genoemd. De tweede variant (tarief naar gewicht + aanbieding bij minicontainers) hebben we uitgewerkt omdat deze leidt tot lagere inzamelkosten, een lagere afvalstoffenheffing en vermindering van de CO2 uitstoot. Hierbij zetten bewoners hun minicontainers namelijk minder vaak aan de weg waardoor de inzamelroutes sneller kunnen worden gereden. De scheidingsresultaten van beide varianten zijn wel vergelijkbaar.

Conclusies uit het onderzoek:

- a. de onderzochte varianten zijn juridisch houdbaar en technisch realiseerbaar;
- b. invoeringstijd bedraagt 1,5 tot 2 jaar na besluit raad;
- c. jaarlijkse kosten zijn – afhankelijk van de gekozen variant – 360.000 of 70.000 euro hoger dan bij Diftar per aanbidding in de hele gemeente;
- d. jaarlijkse kosten zijn – afhankelijk van de gekozen variant – 440.000 of 760.000 euro lager dan bij een vast tarief per huishoudengrootte. De beperkte hoogte van dit verschil laat zich verklaren doordat de kostenreductie door minder restafval bij Diftar deels wegvalt tegen extra kosten voor onder andere investeringen en onderhoud;
- e. scheidingsresultaten van de onderzochte varianten zijn 10 % beter dan bij een vast tarief en 2 % beter dan bij Diftar per aanbidding in de hele gemeente;
- f. de overige effecten van deze varianten (tijdelijke toename bijplaatsingen, effecten bijzondere bewonersgroepen) zijn gelijk aan die van Diftar per aanbidding in de hele gemeente.