

| Slechts 13 procent gemeenten op weg naar 100 kilo restafval per inwoner

Vang-doelstelling 2020 nog niet in beeld

Een aantal gemeenten is al goed op weg om meer afval te scheiden, maar op landelijk niveau blijkt de Vang-doelstelling van 100 kilo restafval per inwoner in 2020 nog buiten bereik. Een gemiddelde van 153 kilo per inwoner is het best haalbare.

Een belangrijk deel van de politieke druk om waardevolle materialen zo lang als mogelijk in de economie te houden, komt terecht bij gemeenten in de vorm van het hergebruiken van huishoudelijk afval. Ruim de helft van de gemeenten in Nederland is aan de slag gegaan met maatregelen. In de praktijk vertalen de goede bedoelingen zich natuurlijk nog niet altijd in resultaten, maar een steeds groter wordend deel van de gemeenten komt aardig in de richting.

Bij uitdagingen horen doelen. Drie staatssecretarissen in successie scherpten deze - uitgedrukt in percentages hergebruik - aan. Het meest recent zijn de doelen uit het programma Van Afval naar Grondstof (Vang), met de praktische norm van 100 kilo restafval per inwoner in 2020.

De uitdaging van de gemeenten bestaat uit het beïnvloeden van het gedrag van de inwoners. Het middel waar gewoonlijk het eerst naar wordt gegrepen, is 'communicatie', maar de effecten van alleen communiceren vallen in de praktijk tegen. Het helpt als de communicatie wordt gecombineerd met het optimaliseren van de bestaande infrastructuur, zoals het verhogen van de dichtheid van verzamelcontainers in de gemeente, het verruimen van openingstijden en afgifteassortiment van milieustraten en het introduceren van afvalcoaches. Maar het zet pas echt zoden aan de dijk als de communicatie wordt gecombineerd met fysieke maatregelen als: diftar, omgekeerd inzamelen (OI) en een verlaging van de inzamelfrequentie van het restafval en meer service op recyclebare stromen.

Bijwerkingen

Echter, geen maatregel zonder bijwerkingen. En iedere maatregel brengt ook weer bezwaren met zich mee. Zo is het adagium 'de vervuiler betaalt' anno 2017 bij 160 gemeenten in Nederland van toepassing, maar zijn bezwaren die bij het invoeren steeds naar voren worden gebracht een mogelijke toename van zwerfafval, investerings- en beheerkosten en asymmetrische verdeling van de lasten (huishoudens met luiers of incontinentiemateriaal hebben automatisch meer kosten, zonder daar veel aan te kunnen doen). Ook bestaat de vrees dat mensen de container van de burens zullen gaan gebruiken. Deze bijwerkingen kunnen met de juiste keuzes en maatregelen (grotendeels) teniet worden gedaan. De eerste gemeenten die experimenteerden met diftar¹ deden dat zo'n twintig jaar geleden. Slechts zeven gemeenten stopten sindsdien weer - al of niet door een

¹ Het principe van alleen 'volume container' is door ons niet tot 'diftar' gerekend omdat het in de praktijk om een eenmalige prikkel gaat.

gemeentelijke herindeling. Het blijkt een van de effectiefste maatregelen om inwoners te bewegen materiaalstromen te scheiden, maar vergt bij de invoering goede ondersteuning en begeleiding. Onlangs sneefde de invoering nog in Alphen aan de Rijn en Groningen.

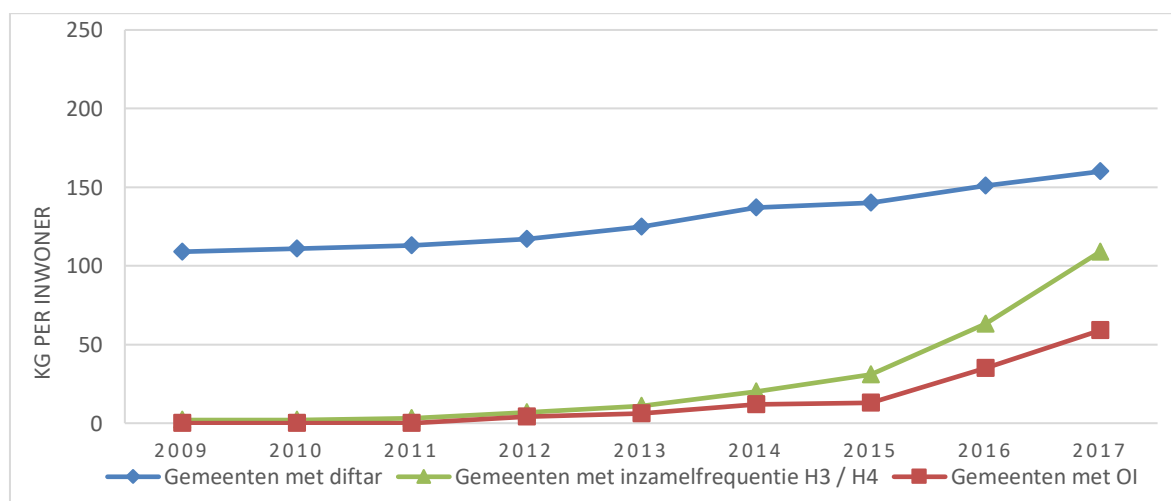
Ook omgekeerd inzamelen heeft zo zijn nadelen. De Serviceverlaging op inzameling aan huis van restafval raakt inwoners die slecht ter been zijn extra. Ook zijn de investeringskosten hoger, omdat veelal nieuwe inzamelmiddelen zoals ondergrondse containers nodig zijn, en vormen in de praktijk bijplaatsingen nogal eens een bron van ergernis en extra kosten. Daar staat tegenover dat de inwoners in principe 24/7 hun restafval kwijt kunnen, en natuurlijk is er de positieve serviceprikkel bij de waardevolle stromen die juist huis-aan-huis worden opgehaald.

Wanneer gemeenten hun minicontainers voor restafval wel behouden maar alleen de inzamelfrequentie omlaag brengen, is het bezwaar opnieuw de serviceverlaging en geurhinder, van met name luiers. Deze maatregel kan ook niet los worden gezien van de gescheiden inzameling van de volumineuze verpakkingsmaterialen (pmd); anders is er immers te veel restafval om slechts eens in de vier weken op te halen. Als gekozen wordt voor het inzamelen van pmd en oud papier en karton met behulp van minicontainers worden de benodigde investeringskosten en 'vier containers op de binnenplaats' tegen de maatregel ingebracht. Inmiddels haalt 70 procent van de gemeenten pmd huis aan huis op. Dat geldt ook voor oud papier en karton.

Effecten van maatregelen

Veel maatregelen met voor- en nadelen, maar de hamvraag is: wat leveren ze op? Gemeenten geven aan de doelstelling te willen halen, maar maatregelen die in de ene gemeente succesvol zijn, kunnen in een andere gemeente teleurstellende resultaten opleveren. Dat neemt niet weg, dat er maatregelen zijn die gemiddeld over alle gemeenten efficiënter zijn dan andere. Volgens het CBS is het in 2015 bij 42 van de toen 393 gemeenten in Nederland gelukt om de norm van 100 kilo restafval of minder te halen. Dat komt neer op 11 procent van de gemeenten. Wat deze 42 gemeenten gemeen hebben, is dat ze allemaal een of andere vorm van diftar toepasten, bij veertien in combinatie met omgekeerd inzamelen of frequentieverlaging.

Figuur 1 Gemeenten met diftar, omgekeerd of 3- / 4- wekelijkse inzameling



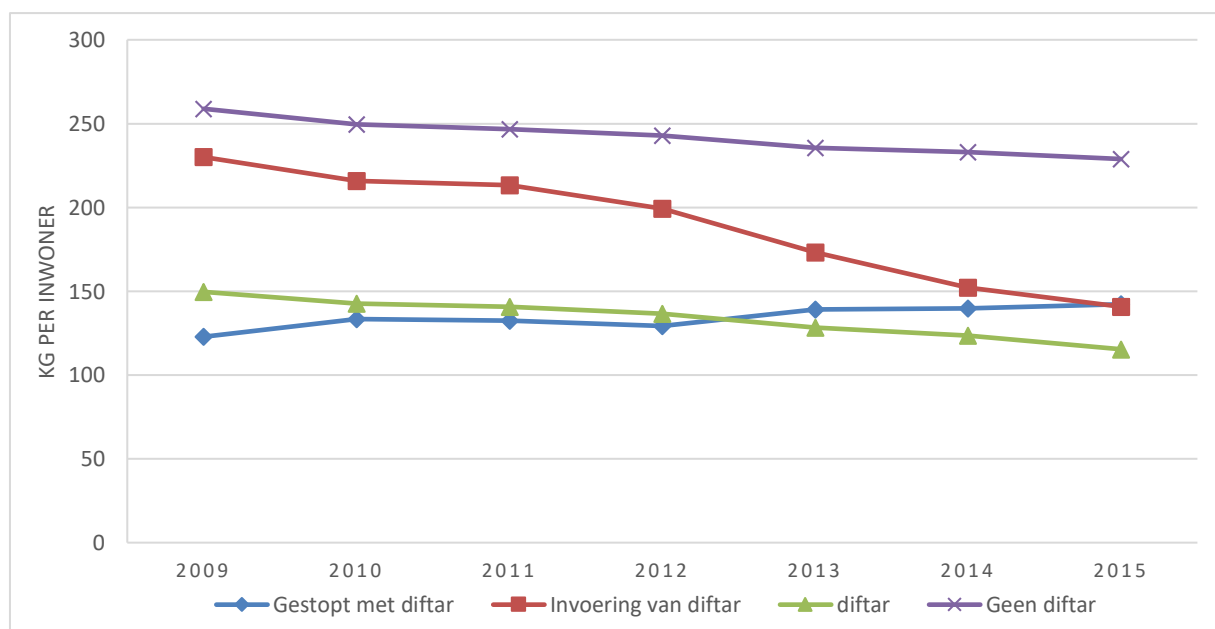
Bron: Agentschap.NL; onderzoek door de auteurs

Een uitzondering is de gemeente Son en Breugel, die middels verlaging van inzamelfrequentie in 2014 de doelstelling in 2015 haalde. Het aantal gemeenten met diftar neemt nog gestaag toe tot 160 in 2017 (zie figuur 1).

Het aantal gemeenten met omgekeerd inzamelen is sinds de eerste introductie in 2012 toegenomen tot 59 in 2017. Let wel, de implementatie vergt in veel gevallen meerdere jaren. Als criterium voor de cijfers in figuur 1 is de daadwerkelijke startdatum van de implementatie aangehouden, dan wel de startdatum zoals opgenomen in het goedgekeurde raadsbesluit.

Wat een vlucht heeft genomen, is het reduceren van de inzamelfrequentie van restafval. Na de gescheiden inzameling van de volumineuze verpakkingsmaterialen ligt het eigenlijk voor de hand. Het is een maatregel die snel kan worden geïmplementeerd, een sterke prikkel geeft om materiaalstromen te scheiden en geen investeringen vraagt daar waar het verpakkingsmateriaal wordt ingezameld met minicontainers. Bovendien leidt het tot besparingen in de verwerkings- en inzamelkosten van het restafval en de betreffende gemeenten ontvangen een vergoeding voor het (extra) herbruikbare verpakkingsmateriaal uit het Afvalfonds. Alleen voor de geurhinderproblematiek als gevolg van luiers zijn wel toegespitste maatregelen nodig. Overige geurbronnen komen doorgaans uit het gft, en die hinder kan opgelost worden met een frequente(re) inzameling van die stroom. Nadat de gemeente Cranendonck in 2011 het kloekke besluit nam om de inzamelfrequentie van het restafval te halveren van twee naar vier weken, hebben inmiddels 109 gemeenten de stap naar driewekelijkse of maandelijkse inzameling van restafval gezet. Bij een tiental gemeenten is dit een opstap naar omgekeerd inzamelen.

Figuur 2 Ontwikkeling restafval (gemiddeld) met en zonder diftar



Bron: Analyse van RWS en CBS cijfers

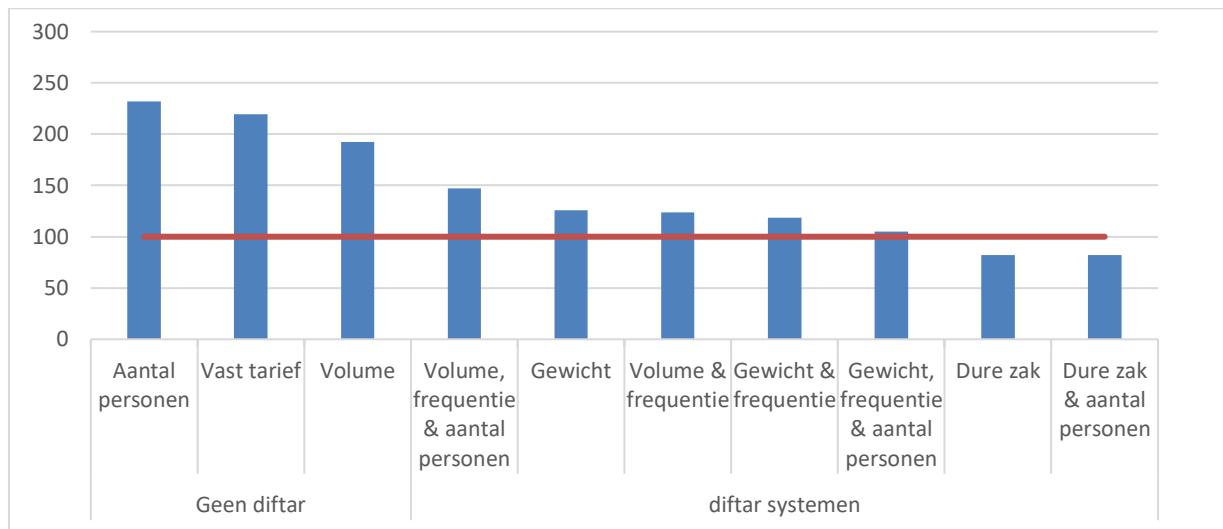
Krachtig middel

De invoering van diftar is een krachtig middel om de doelstelling te kunnen halen (zie figuur 2). Gemeenten zonder diftar zagen in de periode 2009 – 2015 hun restafval dalen van 259 kilo in 2009 naar 229 kilo per inwoner.² Voor een belangrijk deel is dat toe te schrijven aan de invoering van de

² Gemeten in het gewogen gemiddelde naar inwoneraantallen.

gescheiden inzameling van verpakkingsmaterialen. Gemeenten mét diftar zijn in deze periode van 150 kilo in 2009 naar 115 kilo per inwoner in 2015 gegaan³, waarmee de doelstelling bij deze categorie gemeenten in zicht komt. De sterkste daling wordt behaald bij gemeenten die diftar in deze periode hebben ingevoerd: zij gaan van gemiddeld 230 naar 141 kilo per inwoner. De invoering van diftar heeft onmiddellijk effect, maar het totale effect duurt gewoonlijk langer dan een jaar. Er zijn overigens qua effectiviteit behoorlijke verschillen tussen diftarmethoden. Met name de dure zak is bijzonder effectief, zoals te zien in figuur 3.

Figuur 3 Gemiddelde hoeveelheid restafval (kg/inw) in 2015 naar inzamelsysteem



Bron: Analyse data RWS en CBS

Uit de data blijkt ook dat gemeenten die drie- of vierwekelijks restafval inzamelen gemiddeld een lagere restafval hoeveelheid hebben, dan gemeenten die wekelijks of tweewekelijks inzamelen. Het is evident dat de verlaging bij vierwekelijks inzamelen het duidelijkst te zien is.

Uit ons onderzoek blijkt, dat omgekeerd inzamelen weliswaar effectief is, maar dat het effect gemiddeld minder is dan bij diftar of frequentieverlaging. De gemiddelde hoeveelheid restafval bij gemeenten die een of meer maatregelen hebben doorgevoerd in of voor 2017 bedraagt 151 kilo per inwoner en bij de gemeenten zonder maatregelen 229 kilo.

Nascheiding

Er zijn gemeenten die de verpakkingsmaterialen na het inzamelen laten verwijderen (nascheiden), het aantal gemeenten die daardoor de restafvalnorm halen, is nihil. Nascheiding richt zich bij voorkeur op gemeenten, dan wel wijken, met geen of een laag bronscheidingsniveau in ieder geval wat verpakkingsmaterialen betreft. Van de G5 gemeenten start Amsterdam in 2017 met nascheiden. AVR voert gesprekken met Den Haag en Utrecht over nascheiden in 2018 op haar locatie Rozenburg en in Eindhoven loopt de discussie over de invoering van REnescience, een natte scheidingsmethode.

Het effect van nascheiden beweegt zich van enkele kilo's bij gemeenten met een hoog bronscheidingsniveau tot rond de 20 kilo bij gemeenten zonder bronscheiding van pmd. Zolang het afgescheiden organisch materiaal bij nascheiden na vergisting geen andere toepassing kent dan verbranden, blijft het effect van nascheiden beperkt tot de pmd-fractie in het ingezamelde afval.

³ idem

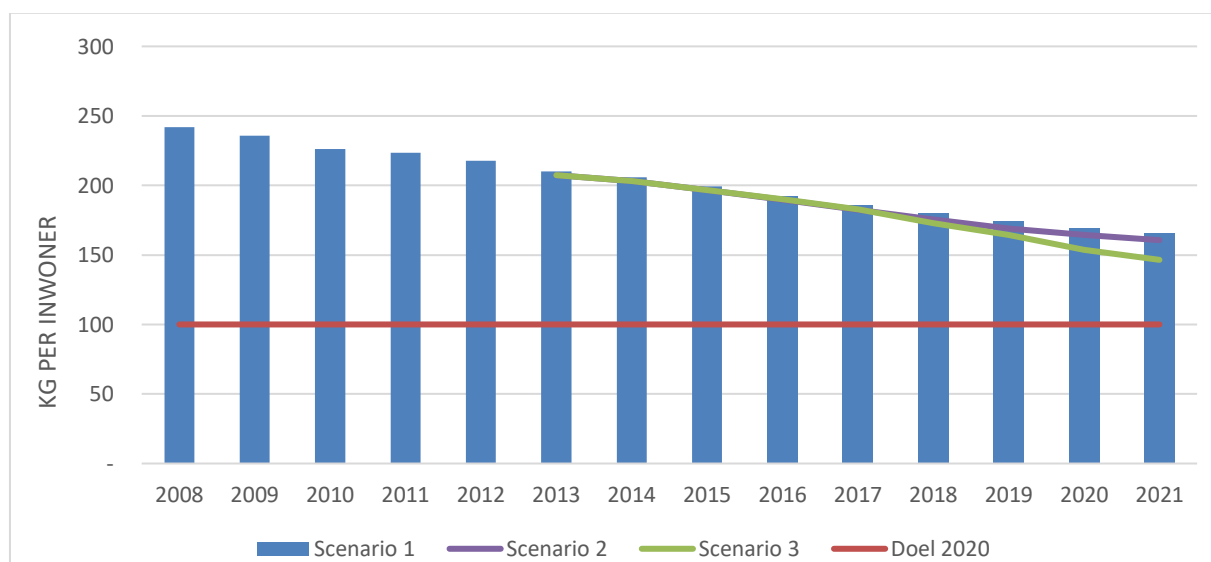
Verschillende scenario's

Met de opgebouwde database van de ingevoerde, in uitvoering zijnde, dan wel door de gemeenteraad goedgekeurde maatregelen in combinatie met regressieanalyses van de effecten van deze maatregelen, kan een inschatting worden gemaakt van de gemiddelde afname van de hoeveelheid restafval per inwoner (zie figuur 4).

Voor onze raming zijn drie scenario's gedefinieerd. In scenario 1 blijft het bij de huidige ingevoerde, in uitvoering zijnde dan wel door de raad goedgekeurde maatregelen. In scenario 2 komt daar het gemiddelde effect van nascheiden bij die gemeenten die hier gebruik van maken bij. In scenario 3 wordt tot slot gerekend met de aanname dat een aantal gemeenten zonder maatregelen alsnog een van de drie maatregelen of een combinatie introduceert zoals de andere gemeenten.⁴ Uit de berekeningen blijkt dat we de circulaire doelstelling in 2020 niet gaan halen en ook niet in 2021 (zie figuur 4).

Bij scenario 1 daalt de gemiddelde hoeveelheid restafval tot 169 kilo per inwoner in 2020. Nascheiden zorgt voor een verdere daling van 5 kilo, tot 164 kilo per inwoner. Als eenzelfde aantal gemeenten zonder maatregelen alsnog dezelfde maatregelen neemt als de gemeenten die in 2017 maatregelen nemen, dan daalt de gemiddelde hoeveelheid restafval tot 153 kilo per inwoner in 2020. Daarmee blijft de doelstelling van 100 kilo per inwoner dus nog ver buiten bereik.

Figuur 4 Hoeveelheid restafval in 2008 – 2015 en voorspelling voor 2016 - 2021



Bron: Analyse data RWS en CBS; onderzoek door de auteurs

Meer nodig

De geschetste ontwikkeling naar circa 13 procent van de gemeenten die in 2017 de doelstelling gaan halen, is mooi, maar hiermee gaan we er dus in 2020 niet komen. Zelfs als de gemeenten zonder maatregelen - hetzelfde aantal als de gemeenten die wel maatregelen hebben genomen - alsnog besluiten om dezelfde maatregelen in te voeren, waarmee de trend zich doorzet, komen we er niet. Niet geheel verwonderlijk omdat de gemiddelde hoeveelheid restafval bij de gemeenten die

⁴ Het aantal gemeenten die in scenario 3 alsnog maatregelen gaat introduceren, is gebaseerd op het aantal gemeenten die in 2017 diatar, frequentieverlaging of omgekeerd inzamelen hebben geïntroduceerd. De trend in figuur 1 is doorgetrokken. Welke gemeenten welke systemen introduceren is willekeurig gekozen.

maatregelen hebben ingevoerd nog steeds boven de doelstelling ligt. Er zijn dus bij meer gemeenten meer maatregelen nodig.

In het zicht van de gemeenteraadsverkiezingen op 28 maart 2018, neemt het animo om politiek gevoelige initiatieven te ontplooiën af en na de verkiezingen duurt het gewoonlijk even voordat de nieuwe beleidsvoornemens zijn geformuleerd en worden gerealiseerd. Dat zal niet helpen de doelstellingen alsnog te halen.

Wat wel wenselijk is, is dat er een realistische aparte doelstelling voor de G5-gemeenten wordt geformuleerd. De grote-steden-problematiek wordt maar beperkt opgelost door nascheiden, terwijl deze gemeenten het gemiddelde van de overige gemeenten met 14 kilo verhogen. Dat neemt niet weg dat ook zonder aparte G5-doelstelling het algemene doel nog buiten bereik blijft.

Frans Föllings en Carina Lange

Frans Föllings is oprichter van onderzoeksbureau Zensure en Carina Lange van adviesbureau Aili Consulting.