



Aan	:	Algemeen Bestuur
Vergadering	:	10 september 2020
Agendapunt	:	7.4, ter besluitvorming
Van	:	Dagelijks Bestuur
Onderwerp	:	Gedragsturing op afval

Voorstel

1. In te stemmen met extra inzet door Avri op de volgende instrumenten voor de gedragsturing van inwoners om optimaal scheidingsgedrag te bevorderen, daarmee duurzaamheid en circulariteit te bevorderen en milieuschade en de maatschappelijke kosten van vervuiling van grondstoffen tegen te gaan:
 - a. Twee extra medewerkers in te zetten op communicatie gericht op betere afvalscheiding;
 - b. Extra activiteiten te ontwikkelen op het gebied van voorlichting, educatie en positieve imagoontwikkeling en daarbij de educatie-activiteiten onderdeel te maken van het basispakket om in samenwerking met maatschappelijke organisatie (zoals scholen) meer doelgroepen te kunnen bereiken (ouderen, nieuwkomers en scholieren);
 - c. Meer informatie-gestuurd te gaan werken en hiervoor chips in minicontainers voor alle grondstoffen aan te brengen;
 - d. Het ontsluiten van informatie voor inwoners over de eigen afvalprestaties;
 - e. Het inzetten van twee afvalcoaches voor afvalscheidingsadvies;
2. De maatregelen onder beslispunt 1 voor 2021 te dekken door het reeds in de begroting 2021 opgenomen budget van € 600.000 voor gedragsturing (€ 7,38 per huishouden);
3. Voor de uitvoering van beslispunt 1c. een investeringskrediet beschikbaar te stellen van € 1,6 miljoen.

Inleiding

De Avri gemeenten hebben de ambitie omarmd om te komen tot een circulaire regio. Een belangrijk onderdeel daarvan is om steeds minder restafval te produceren en te zorgen voor zuivere grondstoffen die na inzameling geschikt zijn voor recycling. Dit terugdringen van het restafval en hergebruik van grondstoffen moet het winnen van nieuwe grondstoffen uit de aarde terug te dringen. Deze ambitie is vertaald in de Regionale Visie van Afval naar Grondstof. Gemeenten hebben de wettelijke taak om het huishoudelijk afval van inwoners (gescheiden) in te zamelen en te (laten) verwerken. Daarmee zijn gemeenten bij uitstek in positie om te kunnen sturen op dit onderdeel van de keten van circulariteit: afvalscheidingsgedrag aan de bron (bij inwoners).

In 2019 is het nieuwe afvalbeleid waartoe in 2017 is besloten, ingevoerd. Het belangrijkste argument daarvoor was het beter laten scheiden van het afval door inwoners. Met invoering van een serviceprikkel op restafval (wegbrengen in kernen, minder vaak ophalen in het buitengebied) is gekozen voor een inzamelingsystematiek die zijn effect elders in het land al had bewezen en waarmee de landelijke ambities (VANG) en de opgave voor Avri en gemeenten om in 2020 maximaal 75 kg restafval per persoon in te zamelen, haalbaar zijn.

In 2019 is nieuw handhavingsbeleid ingevoerd dat als kader dient voor de uitvoering van de handhavingstaken uit het basispakket (afvalstoffenverordening) voor de periode tot en met 2023. Voor 2019 is er een aanvullend actieplan voor handhaving opgesteld. De focus daarin lag op het beteugelen van de mogelijk negatieve effecten van de serviceprikkel op restafval. De hoge service op grondstoffen door het aan huis op te halen is met het nieuwe afvalbeleid gebleven. De verminderde service op restafval brengt het risico met zich mee dat grondstoffen vervuild worden met restafval. Naast vervuilde grondstoffen was er de zorg over meer onjuist aangeboden afval bij de ondergrondse containers voor restafval. Daardoor raakt de leefomgeving vervuild en is extra inzameling nodig.

In de vorm van communicatie en door als handhavers zichtbaar aanwezig te zijn in de wijken, is voorafgaand aan het invoeren van het nieuwe beleid aan de inwoners duidelijk gemaakt dat Avri de zorgen van veel inwoners over vervuiling, serieus oppakt. Na invoering van het nieuwe afvalbeleid per 1 juli 2019 is Avri langs vele kanalen samen met de gemeenten blijven communiceren en heeft team Handhaving zich bij haar werkzaamheden gefocust op bijplaatsingen en vervuiling van grondstoffen.

Tijd voor een andere positie richting circulariteit

De meeste inwoners doen het goed. Er is een flinke daling in het aanbod aan restafval bereikt. Maar het kan beter en optimale afvalscheiding blijkt voor veel inwoners complex. De regels en voorschriften zijn ingewikkeld en wijzigen ook in de loop van de tijd. Je ontdoen van afval is voor veel inwoners een bijzaak in

het leven en is een routinematige handeling. Het niet volgens de regels aanbieden van afval is strafbaar en Avri heeft de verplichting om grondstoffen gescheiden op te halen. Zowel Avri als de inwoner zijn beide gebaat bij (het verschaffen van) meer duidelijkheid over wat optimaal scheidingsgedrag is en hoe we dit samen kunnen bereiken. Hiermee kan worden voorkomen dat alleen inzet op handhaving het uiteindelijke signaal aan de inwoner is, dat het afval verkeerd aangeboden wordt. Ook leidt niet goed gescheiden afval tot hoge kosten.

Om van de door inwoners ontwikkelde routines naar optimale afvalscheiding te komen, wil Avri meer in gaan zetten op een breder spectrum aan maatregelen voor gedragssturing. En de balans in de gedragssturing slaat daarbij om naar meer inzet aan de voorkant. Om daarmee ook inzet aan de achterkant in de vorm van handhaving te kunnen beperken. Het gaat daarbij om een andere manier van kijken naar het beïnvloeden van de scheidingsresultaten.

Avri ziet daarvoor de volgende mix aan instrumenten die zij het bestuur aanbeveelt: communicatie en positieve imago-ontwikkeling (laten zien waar je als organisatie voor staat), educatie meer structureel inzetten, het inzetten van afvalcoaches, het ruimer registeren van aanbiedgedrag (met behulp van chippen) bij grondstoffen en het delen van informatie over de afvalscheidingsprestatie met inwoners. Het onderzochte instrumentarium is uitgewerkt in de informatienotitie 'Instrumentarium gedragssturing op afval' (bijlage).

Beoogd effect

De goedwillende inwoner op positieve wijze te stimuleren zijn aanbiedgedrag van afval te optimaliseren en daarmee de inzet van repressieve handhaving te kunnen richten op de doelgroep die minder gevoelig is voor positieve prikkels.

Argumenten

1.1. De opgave op het gebied van afvalscheiding blijft onverminderd hoog.

De landelijke ambities (VANG) zijn 75 kg per persoon in 2020 (en is de opgave voor Avri), 30 kg in 2030 en uiteindelijk moet de circulaire (afvalvrije) samenleving in 2050 worden bereikt.

1.2 Er is nog veel (milieu)winst te behalen in het afvalscheidingsgedrag in Rivierenland.

De daling in de hoeveelheid restafval die inmiddels is bereikt is niet genoeg voor de toekomst. Er worden in het restafval nog veel bruikbare grondstoffen aangetroffen. En grondstoffen zijn nog te vaak vervuild.

1.3 Avri voldoet beter aan de opgave tot optimale afvalscheiding

Tegenover de kosten staan naar verwachting opbrengsten aan schone grondstoffen, minder noodzaak tot scheidingsacties in de overslaghal, minder afgekeurde vrachten grondstoffen en daarmee minder verbrandingskosten. Avri voldoet hiermee ook (beter) aan de plicht om grondstoffen gescheiden in te zamelen en de opgave om de hoeveelheid te verbranden restafval te verminderen.

1.4 Het verkeerd aanbieden van afval is vaak geen opzet van de inwoner.

De afvalscheidingsregels zijn ingewikkeld. Ook de gecombineerde inzameling van sommige grondstoffen maken dat een fout al gauw gemaakt is. Door meer inzet aan de voorkant waarbij de inwoner geholpen wordt zijn afval optimaal gescheiden aan te bieden, wordt de kans op een mogelijke boete verkleind.

1.5 Er zijn meer instrumenten inzetbaar bij Avri om inwoners op preventieve wijze te helpen met hun afvalscheidingsgedrag.

Avri stelt afvalregels vast, publiceert die, communiceert regelmatig langs verschillende kanalen, doet aan educatie en heeft als sluitstuk voor gedragsbeïnvloeding de repressieve handhaving (boete). Binnen dat totaal aan instrumenten zijn er nog verschillende mogelijkheden om inwoners te helpen het juiste gedrag te vertonen. Het uitgangspunt daarbij is dat het overgrote deel van de inwoners meer gebaat is bij hulp bij het afval scheiden dan een boete voor (onbewust) fout gedrag.

1.6 Gedragssturing op basis van positieve prikkels, vermindert de behoefte aan handhaving.

Het team Handhaving doet het werk in een groot gebied. Dat betekent dat er veel overtredingen niet gehandhaafd kunnen worden en er prioriteiten moeten worden gesteld. Door aan de basis van het afvalgedrag van inwoners te werken wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er – als symptoombestrijding – op verkeerd aangeboden afval handavingsinzet noodzakelijk is. Ook kan met het oplossen van een aantal afval(gedrags)problemen team Handhaving andere handhavingstaken oppikken, die nu blijven liggen. De invulling van de rol van afvalcoach en de bemensing ervan wordt nog nader uitgewerkt.

1.7 Zonder chippen en registratie blijven meer overtredingen anoniem en is individueel aanbiedgedrag minder goed te sturen.

Voor het optreden tegen onjuist aangeboden afval (bijplaatsingen, afvaldumpingen, misbruik prullenbakken en vervuilde grondstoffen) is informatie die verwijst naar de overtreder nodig. Avri heeft hierbij de bewijslast

en overtredingen vaststellen 'op heterdaad' komt weinig voor. Veel onjuist aangeboden afval bevat geen adresgegevens. Dat zal voor bijplaatsingen, misbruik prullenbakken en afvaldumpingen zo blijven. Voor onjuist aangeboden afval in minicontainers is met het chippen en registreren van aanbiedgedrag op dit punt veel winst te behalen. De verwachting is dat het leidt tot meer zuivere grondstofstromen die goedkoper zijn om te verwerken dan restafval en ook leidt tot minder afgekeurde vrachten aan grondstoffen.

1.8 Inwoners worden steeds mondiger en gebruiken nieuwe media en dat vraagt een andere benadering. Avri heeft afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan met hoe een groep inwoners (negatief) reageren op verandering, zaken die misgegaan zijn bij Avri of te lang duren. De mening over het verschil in service die zij krijgen en die zij verwachten, worden door inwoners vrij snel naar buiten gebracht, worden snel opgepikt door de media en de sociale media zorgen voor een snelle verspreiding en versterken vaak het geluid. Als je tussen de reacties doorleest, zie je een behoefte aan meer hulp en uitleg van Avri. Het extra instrumentarium biedt hiervoor een oplossing. De verwachting is ook dat door meer inzicht en begrip ook de (verbale) agressie tegenover de medewerkers die klantcontacten hebben (KCC, handhaving, milieustraten) vermindert.

3.1 Gebruik van data maakt een meer gerichte inzet mogelijk.

Om beter inzicht te krijgen in het afvalgedrag is het kunnen beschikken over data cruciaal. Een voorwaarde daarvoor is dat ook de grondstofcontainers gechipt worden en de handhavers kunnen beschikken over handhelds om de chips in de containers te kunnen uitlezen. De data dragen onder andere bij aan een optimaliseren van de inzet vanuit de bedrijfsvoering en maakt handhaving van de grondstofvervuiling veel effectiever. De data komen ook beschikbaar voor de inwoners om daarmee zelf inzicht te krijgen in hun afvalprestaties (via doorontwikkeling van de app).

Kanttekeningen

1.1 Gedragsbeïnvloeding is een kwestie van lange adem.

De extra inzet op communicatie, educatie, afvalcoaches en een andere inzet op handhaving hebben niet altijd direct effect. Nieuw gedrag vraagt om het aanleren van nieuwe routines en dat kost tijd. Educatie aan kinderen en jongeren is een investering in de toekomst in de hoop dat zij afvalbewuste volwassenen worden. Een aantal instrumenten zoals afvalcoaches en het beschikbaar stellen van persoonlijke afvalscheidingsinformatie aan inwoners zijn nieuw in Rivierenland en moeten zich nog ontwikkelen, voordat effecten merkbaar zullen zijn.

De effecten zijn niet op voorhand in hoeveelheden afval of financiële opbrengsten of besparingen te kwantificeren. De effecten worden gemonitord en aan het bestuur voorgelegd.

1.2 Handhaving blijft nodig voor de doelbewuste overtreders

Niet iedereen zal zijn gedrag vrijwillig aanpassen, hoeveel positieve prikkels Avri daar ook op loslaat. Het team Handhaving blijft hier haar repressieve inzet op voortzetten. De verwachting is wel dat handhaving zich met toepassing van de mix aan gedragssturingsinstrumenten meer kan gaan richten op een kleinere groep doelbewuste overtreders.

Communicatie

Het besluit over dit voorstel zal met een persbericht bekend worden gemaakt. Vanwege de te verwachten gevoeligheden op het gebied van handhaving en de chips onder inwoners, wordt geadviseerd een persgesprek te geven om de regie op de boodschap te houden en zaken goed te kunnen duiden. Daarnaast zal het besluit ook via de website, social media kanalen en een bewonersnieuwsbrief worden gecommuniceerd.

Ook wordt een integraal communicatieplan voor de uitvoering van het besluit ontwikkeld dat wordt afgestemd met de communicatieadviseurs van de Avri-gemeenten.

Met het vakberaad (RBA) wordt de informatienotie besproken. De uitkomst hiervan zullen we met u delen.

Financiën

De kosten hebben betrekking op het programma Basispakket.

Voor begrotingsjaar 2021 worden de kosten gedekt door de in de begroting 2021 opgenomen opslag in het tarief afvalstoffenheffing van € 7,38 per huishouden voor gedragssturing (totaalbudget € 600.000), zie beslispunt 2.

Exploitatie-effect basispakket	Bedrag	Effect op AVH	
		2021	2022
A. Extra formatie communicatie t.b.v. gedragssturing	167.000	2,05	2,05
B. Budget voor campagnes, imago-ontwikkeling en educatie	216.000	2,66	0,70
C. Chippen mini-containers + aanschaf handhelds	46.000	0,57	2,52
D. Informatie-ontsluiting d.m.v. de afvalapp *	0	0,00	0,00
E. Inzetten afvalcoaches	171.000	2,10	2,10
Totaal	600.000	7,38	7,38

* Deze kosten (€ 14.000) zijn in de begroting reeds gedekt in het initiële investeringsbudget voor de nieuwe afvalapp

De investeringen in het chippen (c) leiden vanaf 2022 tot een kapitaalslast van € 2,52. Deze zijn verwerkt in de meerjarenbegroting en gedekt in het budget 'gedragssturing'. De inzet op de andere instrumenten moet hier dan op worden bijgesteld, om binnen het budget te blijven.

In 2022 komen de kapitaalslasten van de investering in het chippen van de containers (c) terecht in de exploitatie. Deze kosten komen grotendeels in plaats van de kosten bij punt b.

Uitvoering

Na het besluit worden de voorgestelde acties ter hand genomen.

Het chippen van de containers wordt aanbesteed.

Het privacyreglement wordt aangepast zodat het gebruik van de informatie de juiste juridische basis heeft.

Bijlagen

Informatienotitie 'Instrumentarium gedragssturing op afval'.

Resultaten interviews andere gemeenten.

Kostenberekening

Informatienotitie strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhaven