



# **Regionaal Beleidsplan Van Afval Naar Grondstof**

*Versie 17 juli 2017*

## Inhoudsopgave

<b>1. Van afval naar grondstof .....</b>	<b>3</b>
1.1 Inleiding .....	3
1.2 Grondstoffenschaarste en klimaatverandering vragen om circulaire economie.....	3
<b>2. Terugblik 2012-2016.....</b>	<b>5</b>
2.1 Inleiding .....	5
2.2 'Traditionele' afvalinzameling .....	5
2.3 Goed Scheiden Loont.....	5
2.4 Verwerking restafval en grondstoffen.....	7
2.5 Afvalstoffenheffing .....	7
2.6 Samenstelling restafval.....	8
<b>3. Van Afval Naar Grondstof: nieuwe afvalinzameling vanaf 2019 .....</b>	<b>10</b>
3.1 Inleiding .....	10
3.2 Van Afval Naar Grondstof.....	10
3.3 Laagbouw binnen woonkernen .....	11
3.4 Buitengebied .....	11
3.5 Hoogbouw .....	12
3.6 Stadscentra (Tiel, Culemborg en Zaltbommel).....	13
3.7 Prognose resultaten .....	14
3.8 Progressieve afrekening restafval .....	14
3.9 Risico's van het nieuwe beleid.....	15
<b>4. Maatwerk en flankerend beleid.....</b>	<b>16</b>
4.1 Inleiding .....	16
4.2 Maatwerk .....	16
4.3 Kleine grondstofstromen.....	17
4.4 Communicatie .....	17
4.5 Handhaving.....	18
4.6 Milieustraten en grof afval .....	19
4.7 Opties voor aanvullend flankerend beleid .....	19

# 1. Van afval naar grondstof

## 1.1 Inleiding

In de Regionale Visie Afval en Grondstoffen 2017-2020 hebben de 10 gemeenten van regio Rivierenland<sup>1</sup> hun ambities op het gebied van het regionale afval- en grondstoffenbeheer voor de komende vier jaar vastgelegd. Om deze ambities de komende jaren te verwezenlijken zijn er aanpassingen in het regionale afval- en grondstoffenbeleid nodig. In dit Regionaal Beleidsplan Afval en Grondstoffen worden de verschillende instrumenten en beleidsmaatregelen beschreven die op de meest effectieve en efficiënte manier leiden tot het realiseren van de ambities uit de Visie.

## 1.2 Grondstoffenschaarste en klimaatverandering vragen om circulaire economie

Veel van de grondstoffen die we nodig hebben voor het maken van de producten die voorzien in onze dagelijkse levensbehoefte worden steeds schaarser. Dit is het gevolg van een explosief gestegen vraag naar grondstoffen in de vorige eeuw. Die vraag is het gevolg van een sterk gegroeide wereldbevolking, sterk verbeterde levensstandaard en snelle technologische ontwikkelingen in vrijwel alle sectoren van de maatschappij. Omdat mijnen uitgeput raken, zijn sommige grondstoffen op afzienbare termijn niet meer te verkrijgen. Nederland heeft zelf weinig grondstoffen en haalt 68% uit het buitenland. Van de 54 kritische materialen voor Europa wordt 90 procent geïmporteerd. Daarnaast draagt de verspilling van grondstoffen bij aan vervuiling en klimaatverandering. Het is dus van groot belang dat we zuinig en efficiënt omgaan met al onze grondstoffen.

Nationaal en internationaal beleid is er daarom de laatste jaren meer en meer op gericht een transitie te maken van een lineaire economie, waarbij primaire grondstoffen via producent en consument na afdanking worden vernietigd, naar een circulaire economie. Dit betekent dat we proberen zo min mogelijk grondstoffen te vernietigen en door middel van recycling zo veel mogelijk producten, materialen en grondstoffen een tweede leven te geven. Hierdoor wordt het gebruik van primaire grondstoffen ontkoppeld van economische groei.

Landelijk worden vanuit het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) gemeenten aangespoord fors minder restafval te produceren door meer grondstoffen van huishoudens te scheiden. Rijksambitie is om in 2020 nog maar 100 kilo restafval te produceren per persoon per jaar, en in 2025 zelfs nog maar 30 kilo.

### *Ambities Rivierenland*

De 10 gemeenten van regio Rivierenland vinden het in het kader van zowel deze toenemende grondstoffenschaarste als de noodzaak tot het verminderen van de milieudruk van het afvalbeheer van belang een volgende grote stap te zetten richting de circulaire economie. Hiertoe zal het beleid de komende vier jaar worden vormgegeven op basis van een aantal belangrijke ambities<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal, Zaltbommel

<sup>2</sup> Deze ambities zijn vastgelegd in de [Regionale Visie Afval en Grondstoffen](#), die door het Algemeen Bestuur van Avri op 13 oktober 2016 is vastgesteld.

De belangrijkste ambitie is het reduceren van de hoeveelheid restafval die huishoudens per jaar produceren. Zo hebben de gemeenten in de [Regionale Visie Afval en Grondstoffen](#) in 2016 vastgelegd dat de komende vier jaar wordt gestreefd naar het verminderen van de hoeveelheid restafval naar gemiddeld maximaal 75 kilo per persoon per jaar. Deze reductie van het restafval moet met name worden gerealiseerd door middel van meer en betere afvalscheiding. De gemeenten willen daarom de komende jaren stevig inzetten op afvalscheiding, waardoor er meer grondstoffen door middel van recycling en kringloop een tweede leven krijgen. Naast de *hoeveelheid* grondstoffen, is het van groot belang dat gescheiden ingezamelde grondstoffen van goede *kwaliteit* zijn. Daarom zal worden gestuurd op het inzamelen van zuivere, zo min mogelijk vervuilde, grondstoffen.

Deze doelstellingen sluiten aan bij het landelijke programma Van Afval Naar Grondstof (VANG), en liggen tevens in lijn met de ambities die in het Gelders Energieakkoord zijn vastgelegd. Hierin heeft een groot deel van de gemeenten in de regio uitgesproken de VANG-doelstellingen aan te willen scherpen en richting 2030 naar een afvalvrije samenleving te streven.

## 2. Terugblik 2012-2016

### 2.1 Inleiding

In het Afvalstoffenplan Regio Rivierenland 2012-2016 namen de gemeenten zich voor om, conform de doelstelling in het Landelijk AfvalbeheerPlan 2 (LAP2), nog slechts 40% van het huishoudelijk afval als restafval af te voeren, en daarmee 60% van het huishoudelijk afval te scheiden. Bovendien werd de ambitie uitgesproken om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op het vlak van afvalscheiding en recycling waar deze bij kunnen dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen uit het LAP. In dit hoofdstuk een overzicht van de beleidsmaatregelen die tussen 2012 en 2016 in de regio zijn genomen, de resultaten hiervan en de samenstelling van het restafval in 2016 als indicatie voor de potentie van afvalscheiding voor de komende jaren.

### 2.2 'Traditionele' afvalinzameling

Tot en met 2013 voerde Avri voor haar 10 gemeenten een vrij 'traditionele' vorm van afvalinzameling uit: alternerende (afwisselend wekelijkse) huis-aan-huis inzameling van restafval en gft, gecombineerd met papierinzameling in samenwerking met verenigingen en glas- en textielcontainers op strategische locaties in de wijken. Vanaf 2009 is hier de tweewekelijkse huis-aan-huis inzameling van kunststof verpakkingsafval aan toegevoegd. Daarnaast kon grof huishoudelijk afval op een van de 4 milieustraten in de regio<sup>3</sup> worden gebracht of op afspraak, tegen betaling, aan huis worden opgehaald. Iedere inwoner van de regio betaalde hiervoor, ongeacht het afvalscheidingsniveau, een zelfde afvalstoffenheffing. De resultaten van dit afvalinzamelsysteem lagen rond het landelijk gemiddelde, maar voldeden niet aan de doelstellingen die in het LAP waren geformuleerd: een inwoner van het Rivierengebied produceerde in 2012 gemiddeld ruim 230 kilo restafval (215 kilo fijn en 17 kilo grof), en scheidde gemiddeld 285 kilo van haar huishoudelijk afval. Hiermee lag het scheidingspercentage rond de 55%, en dus 5% onder de minimumdoelstelling die op dat moment landelijk gold. Daarnaast maakte de wens van toenmalig staatssecretaris van milieu Atsma om de doelstelling van 60 naar 65% afvalscheiding te verhogen een ingreep in het afvalbeleid van de regio noodzakelijk.

### 2.3 Goed Scheiden Loont

Naar aanleiding van het Afvalstoffenplan Rivierenland 2012-2016 en de steeds verder aanscherpende landelijke doelstellingen, is in 2013 besloten de inwoners van de regio financieel te gaan stimuleren hun afval beter te scheiden. Onder de noemer 'Goed Scheiden Loont', worden de bewoners van de gemeenten in het Rivierenland vanaf 1 januari 2014 financieel beloond wanneer ze hun afval beter scheiden en daardoor minder vaak hun restafvalcontainer aan de weg hoeven zetten. Waar een huishouden vóór 2013 de grijze container nog gemiddeld 22 keer per jaar aan de weg zette, was dit door deze financiële prikkel in 2015 gedaald naar gemiddeld 12 aanbiedingen per jaar.

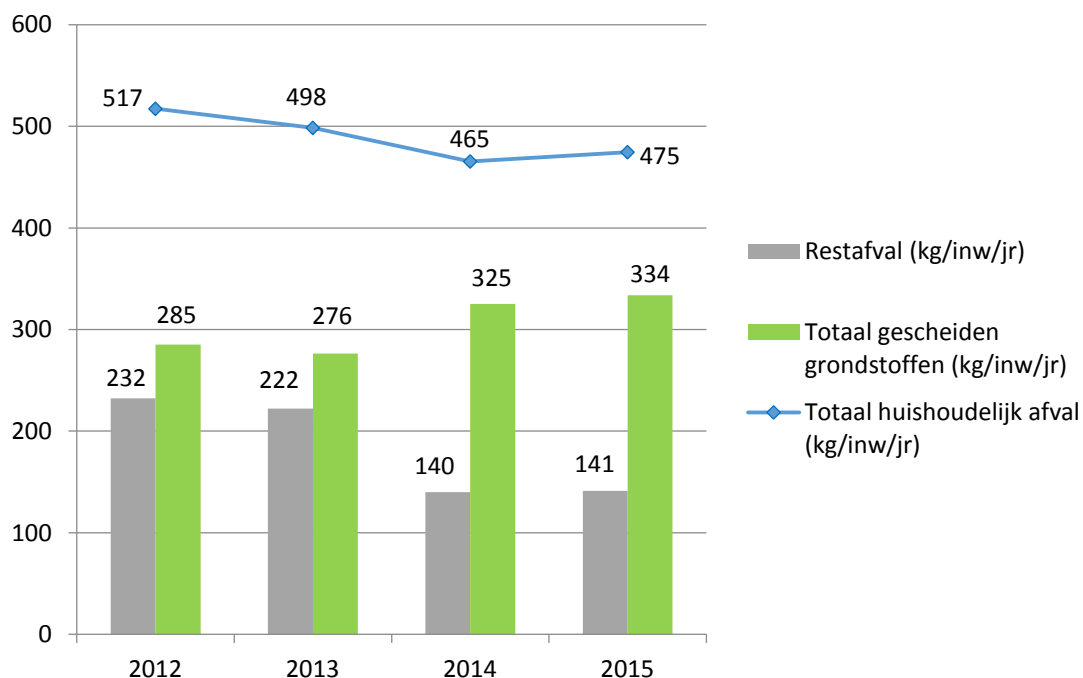
---

<sup>3</sup> Locaties milieustraten: Culemborg, Zaltbommel, Geldermalsen en Tiel. Daarnaast kunnen bewoners van de gemeente Lingewaal gebruik maken van de milieustraten van Waardlanden in Leerdam en Gorinchem.

## Resultaten

De resultaten van 'Goed Scheiden Loont' waren in 2014 boven verwachting. De totale hoeveelheid restafval nam gemiddeld per inwoner met ruim 80 kilo af ten opzichte van 2013, en ook de totale afvalproductie slonk met 30 kilo (zie figuur 1.1). Hiervoor zijn een aantal verklaringen:

- In de eerste plaats is er, om 'Goed Scheiden Loont' mogelijk te maken, een containermanagementsysteem (CMS) ingevoerd, waarbij alle minicontainers voor restafval van huishoudens zijn gechipt en geregistreerd. Hierdoor is het veel lastiger geworden om bedrijfsafval illegaal te laten meeliften op de inzameling van huishoudelijk afval. Dit verklaart voor een deel de afname van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval.
- Daarnaast leidden de financiële prikkel en de uitgebreide communicatiecampagne rondom de invoering van het systeem (in theorie) tot bewuster aankoop- en afdankgedrag bij inwoners, en daarmee tot afvalpreventie. Dit effect is echter erg lastig te meten, waardoor niet in kilogrammen kan worden uitgedrukt hoeveel minder afval de inwoners van regio Rivierenland door de invoering van Goed Scheiden Loont zijn gaan produceren.
- De grootste reductie van het restafval is echter gerealiseerd door meer afvalscheiding door de inwoners van de 10 regiogemeenten. Huishoudens zijn fors minder restafval gaan aanbieden, en meer grondstoffen gaan scheiden: in 2014 werden per inwoner gemiddeld 50 kilo meer gescheiden grondstoffen ingezameld. Deze groei is met name te danken aan de toename van het gescheiden ingezamelde gft (van iets meer dan 100 naar ruim 140 kilo per inwoner per jaar) en de kunststof verpakkingen, waarvan in 2015 bijna 2 keer zoveel werd ingezameld als in 2012: 19 om 10 kilo per persoon per jaar.



Figuur 2.1: forse reductie restafval door invoering Goed Scheiden Loont

De totale afvalproductie liep tussen 2012 en 2014, naast de invoering van het CMS en wellicht wat afvalpreventie, ook terug door de economische recessie. Landelijke cijfers laten in de periode vanaf 2008 (start van de internationale recessie) tot en met 2013 een daling zien van de afvalproductie

door huishoudens van gemiddeld 600, naar gemiddeld 500 kilo. Ook de productie van oud papier en karton nam de afgelopen jaren landelijk gezien wat terug, met name door de digitalisering waardoor er minder grafisch papier wordt afgedankt.

#### *Neveneffecten Goed Scheiden Loont*

Elke verandering roept weerstand op, wat tot ontwijkend gedrag kan leiden. Tijdens het laatste half jaar voorafgaand van de invoering van GSL (tweede helft van 2013) en het eerste half jaar na invoering (eerste helft 2014) is monitoring uitgevoerd op locaties die gevoelig zouden kunnen zijn voor dumpingen. Uit deze metingen is gebleken dat de invoering van GSL geen toename van dumpingen tot gevolg heeft gehad. In een paar (met name de meest stedelijke) gemeenten werd wel een toename van bijplaatsingen bij brengvoorzieningen voor restafval en kunststof verpakkingen gemeten. Om met name bijplaatsingen te voorkomen, worden de betreffende brengvoorzieningen sindsdien frequenter geleegd, en wordt meer handhaving ingezet om dergelijk ontwijkgedrag tegen te gaan. Verder lijkt de afgelopen tijd het aantal dumpingen in openbare afvalbakken toe te nemen.

Ontwijkgedrag wordt echter niet alleen *naast* de brengvoorzieningen geconstateerd: ook de kwaliteit van de gescheiden kunststoffen *in* de verzamelcontainers heeft op enkele plaatsen te lijden gehad onder Goed Scheiden Loont. De anonimiteit van de inzameling in brengvoorzieningen voor kunststof verpakkingenafval verhoogt de kans op het dumpen van restafval. Opvallend is dat de kwaliteit van het ingezamelde glas en textiel daarentegen weinig te lijden heeft gehad van Goed Scheiden Loont. Verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat de inzameling van deze grondstoffen veel meer is ingeburgerd, en daardoor minder gevoelig is voor veranderingen.

## 2.4 Verwerking restafval en grondstoffen

De verwerking van de ingezamelde grondstoffen en het restafval gebeurt (ten minste) volgens de minimumverwerkingsstandaarden die in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) zijn geformuleerd. Dit betekent dat restafval nuttig wordt toegepast door middel van verbranding met energierugwinning en dat gft wordt gerecycled door middel van vergisting en nacompostering. Oud papier en karton wordt, evenals glas en textiel, aan de recyclingindustrie verkocht en gerecycled, en kunststof verpakkingenafval wordt na sortering in verschillende monostromen in Nederland, naar Duitsland getransporteerd om als grondstof voor nieuwe producten te dienen.

Ook de afval- en grondstofstromen die op de milieustraat worden gescheiden, krijgen een goede bestemming in Nederland of vlak daarbuiten. Zo wordt zorg gedragen voor verantwoorde en veilige verwerking van stromen als KCA (klein Chemisch Afval), asbest en elektr(on)ische apparaten, en wordt steeds gezocht naar de beste manier om bouw- en sloopafval, harde kunststoffen, matrassen, grof tuinafval en alle andere grondstoffen die op de milieustraten worden gescheiden, te recycleren.

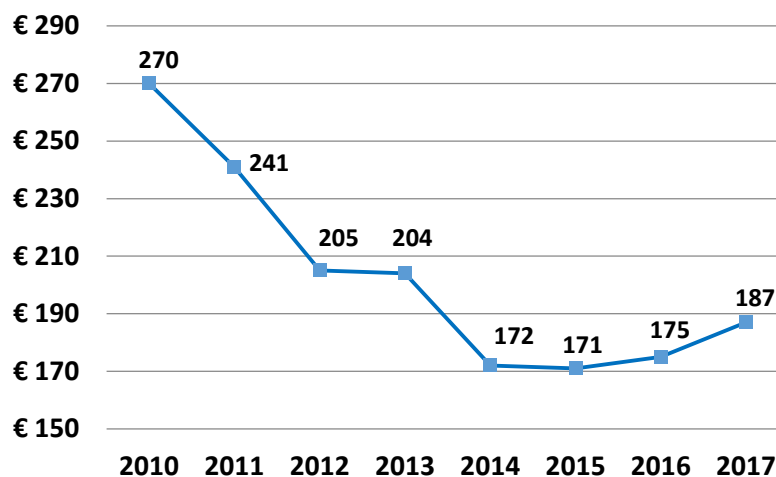
## 2.5 Afvalstoffenheffing

Uiteraard zijn er de nodige kosten gemoeid met het inzamelen, transporteren en verwerken van al deze afval- en grondstofstromen van huishoudens. Deze kosten worden gedekt vanuit de afvalstoffenheffing die inwoners/huishoudens betalen aan de gemeente. In de regio Rivierenland ligt de Afvalstoffenheffing ver onder het landelijk gemiddelde. Waar de gemiddelde afvalstoffenheffing

in Nederlandse gemeenten zo rond de 240 euro ligt, betaalde elk huishouden in deze regio vóór de invoering van Goed Scheiden Loont gemiddeld 204 euro per jaar voor de inzameling en verwerking van haar afval. Onder andere de invoering van Goed Scheiden Loont zorgde, door de invloed van huishoudens op het variabele deel van de heffing, zelfs voor een daling naar 172 euro per huishouden in 2014, wat neerkomt op een gemiddelde daling van 32 euro per huishouden per jaar.

Deze daling van de afvalstoffenheffing is echter niet alleen gerealiseerd door een daling van de verwerkingskosten als gevolg van Goed Scheiden Loont. Zo is de bedrijfsefficiency de laatste jaren verbeterd, zijn er scherpere verwerkingscontracten gesloten en zijn de bedrijfsreserves van Avri ingezet om de afvalstoffenheffing voor de inwoners te verlagen. Door indexering van kosten en veranderende markten voor grondstoffen is de afvalstoffenheffing, ondanks een lichte daling van de hoeveelheid restafval, in 2016 en 2017 weer wat gestegen ten opzichte van 2015.

### Afvalstoffenheffing in regio Rivierenland



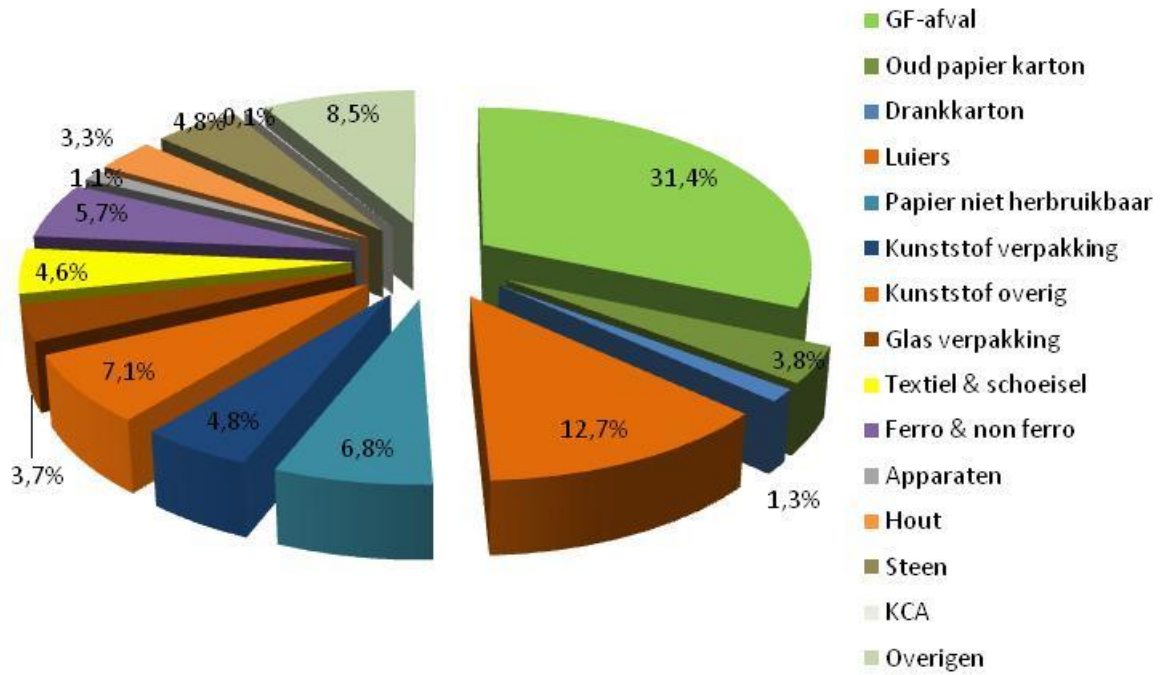
Figuur 2.2: Ontwikkeling Afvalstoffenheffing 2010-2017

## 2.6 Samenstelling restafval

Om een idee te krijgen van de potentie die de regio heeft op het gebied van afvalscheiding, is het nuttig om te kijken naar de samenstelling van de restafvalcontainer. Daaruit kan worden afgeleid welke grondstoffen, waarvoor de faciliteiten aanwezig zijn om ze gescheiden aan te leveren, tóch nog als restafval in de grijze container belanden.

In figuur 2.3 is goed te zien dat een groot deel van de inhoud van de restafvalcontainer bestaat uit recyclebare grondstoffen. Zo bestaat het restafval voor bijna een derde uit gft-afval, is nog 4% van het grijze afval recyclebaar oud papier, en wordt er eveneens nog 10% aan andere herbruikbare verpakkingen (kunststof verpakkingen, drankenkartons en glas) als restafval verbrand. Daarnaast zitten er ook nog andere waardevolle materialen in het restafval, zoals textiel, kunststoffen die geen verpakking zijn en apparaten.





Figuur 2.3: samenstelling restafval Avri gemiddeld 2016-2017

Ook zitten er afvalstromen in de grijze container waarvoor nu (nog) geen recyclingmethoden zijn, zoals luiers, hygiënedoekjes en chipszakken, die gemiddeld zo'n 15 a 20% (oftewel 20-25 kilo) van het restafval uitmaken. Dit betekent dat er in 2016 nog ruim 100 kilo aan recyclebare grondstoffen in het restafval aanwezig was, en er dus nog veel potentie is om de hoeveelheid restafval de komende jaren fors te verlagen.

### 3. Van Afval Naar Grondstof: nieuwe afvalinzameling vanaf 2019

#### 3.1 Inleiding

De huidige inzet van inzamelmiddelen en communicatie zorgen, in combinatie met ‘Goed Scheiden Loont’ voor relatief goede afvalscheidingsresultaten. De gemeenten hebben in de Regionale Visie Afval en Grondstoffen die in oktober 2016 door het Algemeen Bestuur is vastgesteld, echter besloten de komende jaren een grote stap voorwaarts te willen zetten en in 2020 nog maximaal 75 kilo restafval per persoon per jaar produceren. Met name op het gebied van het serviceniveau zijn er nog veel mogelijkheden om bewoners verder te stimuleren hun afval te scheiden.

Door het Algemeen Bestuur van Avri is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de verschillende mogelijkheden om, door middel van het juiste serviceniveau voor de inzameling van grondstoffen en restafval, het restafval fors te reduceren. Resultaat hiervan is dat op 9 maart 2017 het Algemeen Bestuur van Avri heeft gekozen voor het invoeren van een systeem waarbij de focus nog meer komt te liggen op de inzameling van grondstoffen, en bewoners worden gestimuleerd zo min mogelijk restafval te produceren door de drempel voor het aanbieden hiervan te verhogen. Hiertoe zal vanaf 2019 het restafval worden ingezameld door middel van ondergrondse containers in de wijk, waarmee gescheiden inzamelen van grondstoffen aan huis wordt gestimuleerd. In dit hoofdstuk een uitgebreide beschrijving van dit systeem.

#### 3.2 Van Afval Naar Grondstof

Het nieuwe afvalinzamelsysteem is met name gericht op het stimuleren van afvalscheiding door middel van inzameling van grondstoffen aan huis, in combinatie met ondergrondse wijkvoorzieningen voor restafval. Bewoners wordt gevraagd om het laatste beetje restafval dat over blijft na goed afval scheiden, naar een ondergrondse container verderop in de wijk te brengen. Naast het stimulerende effect van een hoog serviceniveau voor het scheiden van grondstoffen, worden bewoners dus door de loopafstand naar de restafvalcontainer geprikkeld minder restafval te produceren. Andere gemeenten die deze systematiek van inzameling hebben ingevoerd noemen dit veelal ‘omgekeerd inzamelen’, omdat de focus van de dienstverlening verschuift van de inzameling van restafval naar de inzameling van grondstoffen. De grijze container waar nu nog het restafval mee wordt ingezameld, zal vanaf dat moment gaan dienen als container voor kunststof verpakkingen en drankpakken (de meest volumineuze stroom in het huishoudelijk afval).

*In veel gemeenten worden metalen verpakkingen (blikjes en aluminium) ingezameld samen met de kunststof verpakkingen en drankkartons (PMD). Om maximaal scheidingsrendement te behalen wordt momenteel onderzocht of de inzameling van metalen verpakkingen samen met glas vergelijkbare of zelfs betere resultaten kan opleveren. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal later worden bepaald welke inzamelcombinatie het meest effectief is.*

Bij verreweg de meeste huishoudens in het Rivierenland (laagbouw binnen de woonkernen) kan deze systematiek worden ingevoerd. Voor de inzameling in het buitengebied, bij hoogbouw en in

stadscentra is er echter voor gekozen om de inzameling aan te passen aan de mogelijkheden van elk van deze bebouwingstypen. Hieronder een beschrijving van de systematiek per bebouwingstype, per afvalstroom.

### 3.3 Laagbouw binnen woonkernen

- **Restafval:** met een maximale loopafstand van circa 250 meter (richtlijn) worden in de wijk ondergrondse restafvalcontainers geplaatst. Deze ondergrondse containers worden uitgerust met toegangscontrole, zodat restafval alleen kan worden aangeboden met een perceelsgebonden afvalpas. Per inworp moet worden betaald. Op deze manier worden bewoners optimaal gestimuleerd hun afval thuis goed te scheiden.

*NB: aangezien elke gemeente zeggenschap heeft over de inrichting van haar openbare ruimte, zal Avri in nauwe samenwerking met elke afzonderlijke gemeente en bewoners bekijken waar de ondergrondse voorzieningen het beste geplaatst kunnen worden. Hierbij zal, naast de maximale loopafstand voor een huishouden, ook worden gekeken naar 'logische' plekken voor de plaatsing van de inzamelvoorzieningen.*

- **Kunststof verpakkingen en drankenkartons:** De kunststof verpakkingen en drankenkartons (eventueel op een later moment aangevuld met metalen verpakkingen) worden ingezameld door middel van 240-litercontainers met oranje deksel, die aan alle huishoudens in de woonkernen wordt geleverd. Deze containers worden elke drie weken gelegeed.
- **Gft:** De groene container voor voedsel- en tuinafval (140 of 240 liter) wordt elke twee weken gelegeed.
- **Papier:** De blauwe papiercontainer wordt elke maand (12 keer per jaar) gelegeed.
- **Glas, papier en textiel:** de brengvoorzieningen voor de inzameling van glas, papier en textiel blijven in principe ongewijzigd. Wel zal worden bekeken waar de dichtheid van deze brengvoorzieningen verbeterd kan worden, om het scheiden van deze grondstoffen optimaal te faciliteren.

### 3.4 Buitengebied

Bewoners van het buitengebied hebben over het algemeen meer buitenruimte tot hun beschikking dan huishoudens in de woonkern van de gemeenten. Bovendien wonen deze mensen verder van de brengvoorzieningen in de kernen. Gezien deze andere karakteristieken van deze huishoudens, is ervoor gekozen hen zelf de keuze te laten ten aanzien van de inzameling van restafval.

- **Restafval:** Gezien de afstand van een huishouden in het buitengebied tot de ondergrondse containers in de kernen, kunnen bewoners van het buitengebied kiezen tussen óf gebruik maken van een ondergronds restafvalcontainer (naar keuze) in de kern, óf een vierde container voor restafval aan huis die, om ook hier de huishoudens te stimuleren beter afval te scheiden, nog slechts eens per vier weken zal worden gelegeed.
- **Kunststof en drankenkartons:** Bij huishoudens die ervoor kiezen gebruik te maken van een ondergrondse container voor restafval krijgen zal de restafvalcontainer worden vervangen voor een 240-liter container met oranje deksel voor de inzameling van kunststof en

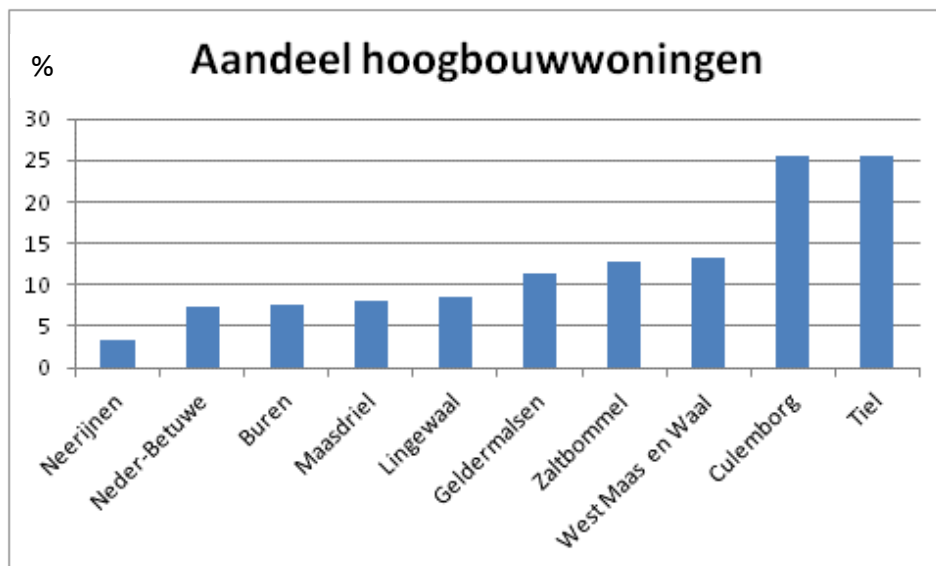
drankenkartons. Huishoudens die ervoor kiezen de restafval te blijven inzamelen middels de container aan huis, krijgen daarnaast een 240 liter container voor de inzameling van kunststof en drankenkartons. Deze zal elke drie weken worden geleegd.

- **Gft en papier:** De huis-aan-huis inzameling van gft en papier blijft ongewijzigd.
- **Glas en textiel:** Bewoners van het buitengebied maken gebruik van de brengvoorzieningen voor deze grondstoffen in de woonkernen.

*NB: Er zijn meerdere definities van 'buitengebied'. Zo is het planologisch buitengebied anders gedefinieerd dan het verkeerskundig buitengebied. In de voorbereidingsfase zal, in nauwe samenwerking met de gemeenten, het 'afvalkundig' buitengebied helder worden gedefinieerd. In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om hier beredeneerd van af te wijken, zonder daarmee precedentes te scheppen voor te veel uitzonderingssituaties. Voor geconcentreerde bebouwing buiten de kernen (gehuchten, lintbebouwing) zal per situatie worden bekeken of deze als kern kan worden gezien met betrekking tot de afvalinzameling.*

### 3.5 Hoogbouw

Afvalscheiding in de hoogbouw is een grote uitdaging. Het ruimtegebrek in de (vaak) kleine woningen, maakt het lastig voor bewoners om hun afval in veel fracties te scheiden. Bovendien zorgt de relatieve anonimiteit van de inzameling in verzamelcontainers dat de kwaliteit van de grondstofstromen soms te wensen over laat. De 10 gemeenten in de regio Rivierenland beschikken over relatief weinig hoogbouw: in de meest landelijke gemeente (Neerijnen) beschikt slechts 3,4% van de woningen niet over eigen grond. In de meest stedelijke gemeenten (Tiel en Culemborg) bestaat de woningvoorraad voor ongeveer een kwart uit hoogbouwoningen.



figuur 4.1: percentage hoogbouw per gemeente (Bron: CBS)

Voor de hoogbouw (niet grondgebonden woningen) heeft het nieuwe inzamelsysteem minder ingrijpende gevolgen om dat bewoners hier al gebruik maken van ondergrondse restafvalcontainers.

Wel zal hier het serviceniveau voor de inzameling van verpakkingen worden verhoogd, om te stimuleren dat deze belangrijke grondstofstroom beter wordt gescheiden.

- **Restafval:** bij hoogbouw wordt gebruik gemaakt van ondergrondse voorzieningen met toegangscontrole voor restafval, waarbij bewoners in het kader van ‘Goed Scheiden Loont’, betalen per inworp. Omdat ook bewoners van de hoogbouw worden gestimuleerd zo goed mogelijk te scheiden, zal worden bekeken op welke plekken de dichtheid van de restafvalcontainers omlaag kan, zonder daarbij problemen met de capaciteit voor restafval of de vervuilingsgraad van grondstoffen te krijgen.
- **Kunststof en drankkartons:** in het kader van de service voor het scheiden van grondstoffen wordt de zakkeninzameling bij hoogbouw gehandhaafd, en de frequentie van inzameling verhoogd naar *wekelijkse inzameling*. Goede communicatie moet hier sturen op een beperkte aanbiedtermijn van zakken kunststof. In kernen met zeer weinig hoogbouw zal door middel van *maatwerkoplossingen* worden bekeken op welke manier bewoners van (kleine) appartementencomplexen en bovenwoningen hun kunststof verpakkingen en drankkartons kunnen aanbieden.
- **Voedselafval:** momenteel hebben bewoners van de hoogbouw niet de mogelijkheid om voedselafval gescheiden aan te bieden. Het plaatsen van cocons voor de inzameling van voedselafval bij hoogbouw is als optie opgenomen (*zie par. 4.7: Opties voor aanvullend flankerend beleid*).
- **Glas, papier en textiel:** De brengvoorzieningen voor deze grondstoffen blijven voor bewoners van hoogbouwoningen ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

Door middel van intensieve communicatie en handhaving zal erop worden toegezien dat er geen vervuiling optreedt in de grondstoffencontainers.

### 3.6 Stadscentra (Tiel, Culemborg en Zaltbommel)

In deze drie stadscentra is het scheiden van afval aan huis lastig door de vaak kleine percelen en het grote aantal niet-grondgebonden (boven)woningen.

- **Restafval** wordt momenteel al in ondergrondse containers met toegangscontrole ingezameld. De dichtheid van deze containers kan wellicht op sommige plaatsen omlaag, om bewoners te stimuleren hun afval beter te scheiden.
- **Verpakkingen:** Gezien het belang van een net straatbeeld in de stadscentra wordt de zakkeninzameling in de stadscentra afgeschaft, en zullen verpakkingen worden ingezameld door middel van een aantal ondergrondse perscontainers met toegangscontrole (om de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen te bevorderen), op redelijke loopafstand voor alle gebruikers.
- **Voedselafval:** in de stadscentra kunnen bewoners nu reeds optioneel gebruik maken van een gft container die elke twee weken wordt geleegd. Dit gebeurt echter slechts door een klein deel van de huishoudens. Het plaatsen van cocons voor de inzameling van voedselafval in de stadscentra is (net als bij hoogbouw) als optie opgenomen (*zie par. 4.7: Opties voor aanvullend flankerend beleid*).
- **Glas, papier en textiel:** de brengvoorzieningen voor deze grondstoffen blijft voor bewoners van de stadscentra ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

Huishoudens in de stadscentra die wél beschikken over voldoende ruimte voor inzameling van grondstoffen aan huis hebben nu al een gft-container en of papiercontainer. Deze huishoudens kunnen ook kiezen voor een container aan huis voor kunststof en drankenkartons.

### 3.7 Prognose resultaten

In de Regionale Visie hebben de gemeenten aangegeven in 2020 nog 75 kilo restafval per persoon per jaar te willen produceren, en veel meer grondstoffen voor recycling gescheiden in te zamelen.

De verwachting is dat het invoeren van het beschreven systeem leidt tot veel meer afvalscheiding. Met name de hoeveelheid gft en verpakkingen zal sterk toenemen door het gemak van de huis-aan-huis inzameling hiervan ten opzichte van de loopafstand en financiële prikkel voor het aanbieden van ongescheiden restafval. Kijken we naar de resultaten van vergelijkbare gemeenten die deze systematiek van inzamelen hebben ingevoerd dan zien we dat deze gemeenten op termijn gemiddeld nog circa 60 kilo fijn restafval over houden. Op basis hiervan is de verwachting dat ook de gemeenten van de regio Rivierenland *gemiddeld* rond de 60 kilo (fijn) restafval uit zullen komen na invoering van de nieuwe systematiek van inzameling. Hiermee wordt de doelstelling die is geformuleerd in de Regionale Visie dus ruimschoots gehaald. Een lagere hoeveelheid restafval heeft wel consequenties voor de variabele inkomsten en de verwerkingskosten en -opbrengsten door de afname van de hoeveelheid restafval en toename van de hoeveelheid grondstoffen.

Als het bestuur het basistarief stabiel wil houden, dan zullen de variabele tarieven ongeveer moeten verdubbelen. De exacte vaststelling van de tarieven vinden plaats bij de begroting van 2019 (april 2018).

### 3.8 Progressieve afrekening restafval

Door het halveren van de hoeveelheid restafval nemen de inkomsten, door fors minder ledigingen en inwerpen, flink af. De kosten dalen ook door lagere inzamelkosten, minder restafval en meer waardevolle grondstoffen. Echter, de kosten dalen niet zoveel dat de daling van de opbrengsten door de halvering van het restafval in het geheel kan worden opgevangen. Om de variabele inkomsten toch op peil te houden, zal het tarief dat huishoudens per inworp betalen (variabele heffing) omhoog moeten om ervoor te zorgen dat het vaste deel van de heffing niet hoeft te stijgen om de inkomstendaling door de afname van het restafval op te vangen. Het verhogen van het variabele tarief zorgt er bovendien voor dat huishoudens die hun afval goed scheiden hiervoor beloond blijven worden, en het deel van de afvalstoffenheffing waarop door middel van goed scheiden invloed kan worden uitgeoefend, significant blijft. De hoogte van het variabele tarief zal worden bepaald aan de hand van de hoeveelheid restafval die naar verwachting in totaal nog wordt aangeboden, en de kosten die worden gemaakt in het nieuwe systeem.

Om bewoners verder te stimuleren hun afval te scheiden wordt het aantal inwerpen in de restafvalcontainer (of aanbiedingen van de restcontainer) voor het normale tarief, gelimiteerd. Dit gelimiteerde aantal inwerpen wordt per huishouden bepaald aan de hand van de grootte van het huishouden, gerelateerd aan het maximale aantal kilo restafval dat dit huishouden nog 'mag' produceren om maximaal 75 kilo restafval per jaar per persoon te realiseren. Wanneer huishoudens vaker restafval aanbieden dan deze limiet, betalen ze hiervoor een hoger variabel tarief.

Door het invoeren van een verhoging van het variabele tarief en progressieve afrekening:

- blijven burgers beloofd worden voor het goed scheiden van hun afval, en kunnen ze nog steeds een significant deel van de afvalstoffenheffing beïnvloeden door goed te scheiden;
- kan het vaste deel van de heffing jaarlijks gelijk blijven (of zelfs licht dalen)

De exacte bepaling van de variabele tarieven kan, door onzekerheden in onder andere aanbestedingen van inzamelmiddelen en verwerkingskosten en opbrengsten van grondstofstromen pas plaatsvinden tijdens de voorbereiding van de invoering van het systeem in 2018.

### 3.9 Risico's van het nieuwe beleid

#### *Bijplaatsingen*

Na de invoering van Goed Scheiden Loont in 2014 is een toename van het aantal bijplaatsingen bij (ondergrondse) verzamelcontainers geconstateerd, met name in de stedelijke gemeenten. Bij invoering van het nieuwe beleid zullen een groot aantal ondergrondse voorzieningen voor restafval worden geplaatst. Dit zou kunnen leiden tot een toename van het aantal bijplaatsingen. Wel is de verwachting dat het aantal bijplaatsingen bij containers die worden gebruikt in gebieden met voornamelijk laagbouw minder zal zijn dan bij hoogbouw, waar deze problematiek zich nu met name voordoet. Door middel van de inzet van extra handhaving (zie par. 4.5) zal worden getracht de toename van het aantal bijplaatsingen tot een minimum te beperken.

#### *Vervuiling van de grondstofstromen*

Doordat restafval in veel gevallen niet langer aan huis wordt ingezameld en het aanbieden ervan duurder wordt, zou het zo kunnen zijn dat er meer vervuiling optreedt van grondstofstromen. De kwaliteit van de grondstofstromen zal goed worden gemonitord, en door middel van de inzet van communicatie (aandacht voor het belang van goede kwaliteit grondstoffen), en extra handhaving capaciteit (zie par. 4.5), zal dit effect zoveel mogelijk worden voorkomen.

#### *Inkomsten*

Op basis van resultaten in vergelijkbare gemeenten buiten de regio wordt ingeschat dat het nieuwe beleid in gemiddeld 60 kg fijn restafval per persoon resulteert. De variabele inkomsten van Avri zijn hierop begroot. Mocht het zo zijn dat in de praktijk in Regio Rivierenland minder restafval wordt aangeboden dan begroot resulteert dit in een dekkingstekort in de afvalstoffenheffing.

## 4. Maatwerk en flankerend beleid

### 4.1 Inleiding

De inzet van het nieuwe inzamelsysteem leidt niet zonder meer in elke gemeente of wijk tot hetzelfde resultaat. Dit komt onder andere doordat de communicatie erover, de manier waarop het systeem wordt ingevoerd, het begrip voor de keuze van het systeem en overige flankerende beleidsmaatregelen van grote invloed zijn op de uiteindelijke resultaten. Goed flankerend beleid dat in al haar facetten is afgestemd op het gekozen inzamelsysteem is daarom van groot belang voor de effectiviteit ervan, en de mate waarin het wordt geaccepteerd door de inwoners.

### 4.2 Maatwerk

De gekozen nieuwe systematiek betekent een forse wijziging in het manier van de inzameling van afval en grondstoffen bij huishoudens. Het restafval wordt immers niet meer aan huis opgehaald, maar moet naar ondergrondse container worden gebracht. Dit zal voor alle inwoners van de regio even wennen zijn, maar wellicht voor sommige groepen problemen kunnen gaan opleveren. Dit geldt met name voor ouderen, minder validen en mensen die buiten hun eigen invloedssfeer om veel restafval produceren. Uiteraard zijn de gemeenten en Avri zich bewust van deze mogelijke problematiek, en zal bij het invoeren van de nieuwe inzamelsystematiek zo veel mogelijk rekening worden gehouden met deze bevolkingsgroepen door het bieden van maatwerk waar dit nodig is, bijvoorbeeld door de inzet van afvalcoaches.

#### **Afvalcoaches**

De omslag naar de nieuwe manier van inzamelen betekent een grote verandering voor inwoners: Restafval moet naar ondergrondse inzamelvoorzieningen worden gebracht, en aan huis worden grondstoffen ingezameld. Dit kan voor sommige bevolkingsgroepen problemen opleveren. Avri gaat afvalcoaches inzetten voor het bieden van maatwerkoplossingen voor mensen die door bijvoorbeeld fysieke beperkingen problemen hebben met het wegbrengen van het restafval. De hiervoor benodigde capaciteit zal deels worden opgevangen door de huidige inzet bij Avri, en worden aangevuld met inzet van sociale werkgelegenheid.

*NB. In andere gemeenten waar de inzameling van restafval is verplaatst van de woning naar een wijkcontainer, blijkt dat in de praktijk slechts enkele bewoners daadwerkelijk gebruik willen maken van aangepaste voorzieningen voor restafval. Deze bewoners blijken vaak ook voor andere regelmatig terugkerende behoeften (boodschappen, kinderen ophalen, wegbrengen van glas en textiel) oplossingen te hebben gevonden binnen hun familie, sociale omgeving of anderszins, waardoor extra inzet van de gemeente of inzamelaar slechts in beperkte mate noodzakelijk blijkt.*

#### **Verkleinen inwerpopeningen ondergrondse restafvalcontainers**

Een van de maatregelen die bijdraagt aan het oplossen van dergelijke problematiek is het verkleinen van de inwerpopening van de ondergrondse restafvalcontainers. Dit betekent dat bewoners niet met grote zware zakken naar de ondergrondse restafvalcontainer hoeven lopen, maar een kleine zak kunnen inwerpen tegen een lager tarief. De huidige inwerpopeningen van ondergrondse



restafvalcontainers zijn ingericht op zakken met een inhoud van 60 liter. Wanneer deze zakken helemaal vol zitten kunnen ze zwaar worden, en dus lastig te dragen voor enkele bevolkingsgroepen. Halvering van de inwerpopening naar 30 liter zorgt ervoor dat huishoudens hun restafval sneller kunnen aanbieden, tegen de helft van het tarief. Een bijkomend voordeel kan zijn dat de lagere prijs per inworp kan zorgen voor minder ontwijkgedrag zoals bijplaatsingen en illegale dumpingen. De manier waarop deze maatregel wordt ingevoerd zal door het Algemeen Bestuur nader moeten worden bepaald (zie voorstel 5a, 5b en 5c van bijgaand AB voorstel).

### **Luiers en incontinentiemateriaal**

Zowel Goed Scheiden Loont als de nieuwe inzamelsystematiek zijn gericht op het aanbieden van zo min mogelijk restafval. Gezinnen met kleine kinderen, maar ook een toenemende groep ouderen produceren een steeds groter wordende hoeveelheid incontinentieafval. Deze bewoners worden dus geconfronteerd met een (deels) onvermijdelijke stroom restafval. Momenteel is er geen verwerkingsmogelijkheid voor luiers in Nederland. Landelijk wordt er in het kader van het programma VANG gezocht naar mogelijkheden voor de recycling van luiers, waardoor de verwachting is dat de luierecycling uiterlijk binnen enkele jaren wél mogelijk zal zijn. De ontwikkelingen op dit vlak zullen op de voet worden gevolgd, zodat Avri de inzameling van deze groeiende afvalstroom kan gaan faciliteren zodra de recycling ervan (tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten) mogelijk is.

### **4.3 Kleine grondstofstromen**

In het kader van de optimalisatie van de serviceverlening voor de inzameling van grondstoffen zal worden bekeken op welke manier ook het scheiden van de overige grondstofstromen, al dan niet aan huis, zo goed mogelijk gefaciliteerd kan worden. Hierbij gaat het met name om de 'kleine' grondstofstromen (met een vaak hoge milieudruk) waarvan er nu nog veel in het restafval verdwijnt zoals boeken, kleine elektrische apparaten, speelgoed en textiel. Hoe deze grondstofstromen het beste gescheiden ingezameld kunnen worden (bijv. BEST-tas?) zal door middel van onderzoek naar bestaande systemen in andere gemeenten, en eventueel een pilot in deze regio worden onderzocht. Voor de inzameling (en het sorteren) van deze grondstoffen kan, indien gewenst, gebruik worden gemaakt van sociale werkgelegenheid en/of de inzet van verenigingen/maatschappelijke organisaties.

### **4.4 Communicatie**

Onmisbaar bij het invoeren van een nieuwe methode van afvalinzameling is goede, intensieve en gedifferentieerde communicatie. Voor, tijdens en na invoering van het nieuwe systeem is het van groot belang bewoners te (blijven) informeren en betrekken.

Tijdens de voorbereiding wordt in de eerste plaats gecommuniceerd over nut en noodzaak van afvalscheiding, en het reduceren van (rest)afval. Communicatie over de aanleiding van de veranderingen die op stapel staan is van blijvend belang. Ook zal uitgebreid worden uitgelegd wat de veranderingen in de inzameling inhouden, en waarom voor deze veranderingen is gekozen. Het betrekken van de bewoners in de verschillende fases van de invoering van het nieuwe systeem is van

groot belang voor het creëren van begrip en draagvlak. Daarnaast is het natuurlijk zaak de aanpassingen concreet te maken voor de bewoners: *welke* afvalstromen kan ik straks *waar* kwijt?

Ook na de invoering van het nieuwe systeem zal de boodschap herhaald moeten blijven worden. Veel bewoners zijn pas geïnteresseerd in informatie over nut en noodzaak van de veranderingen wanneer deze ook daadwerkelijk zijn ingevoerd. Het is dus van belang het verhaal van afvalscheiding, grondstoffen en het nieuwe systeem te blijven vertellen door middel van de inzet van verschillende media. Ook zal uitgebreid worden gecommuniceerd over de resultaten van het omgekeerd inzamelen, zodat bewoners weten waarvoor ze het doen.

Uitgebreide en gedetailleerde uitwerking van de verschillende communicatie uitingen en -momenten zal plaatsvinden in de eerste fase van de start van het project.

### **100-100-100**

Het project 100-100-100 zal in 2018 worden uitgevoerd om bewoners bewust te maken van de mogelijkheden van afvalscheiding en draagvlak te creëren voor de veranderingen die zullen worden doorgevoerd. In dit project worden minimaal 100 huishoudens (verspreid over de regio), 100 dagen lang uitgedaagd om 100% afval te scheiden. Dit project wordt ondersteund vanuit het landelijke VANG programma, en heeft in andere gemeenten bewezen zeer veel positieve publiciteit te genereren rondom afvalscheiding en preventie. Bovendien zijn de resultaten steeds weer zeer aansprekend: 30 kilo restafval per persoon per jaar blijkt (geëxtrapoleerd) in bijna alle gemeenten haalbaar te zijn. 100-100-100 zal ter voorbereiding op het invoeren van het nieuwe inzamelsysteem in 2018 worden uitgevoerd in de regio.

### **Afvalpreventie**

In de Regionale Visie hebben de gemeenten aangegeven in te willen gaan zetten op activiteiten die het voorkomen van afval stimuleren. Hoewel afvalpreventie geen wettelijke taak van gemeenten is (deze taak is beperkt tot het inzamelen en verwerken van bij huishoudens vrij gekomen afval- en grondstofstromen), ligt het wel in de lijn van de inspanningen die gemeenten op het gebied van afvalscheiding doen om ook de totale productie van huishoudelijk afval te minimaliseren. Gemeenten en Avri kunnen zich in dit kader richten op communicatieve acties die bewoners aanzetten tot bewuster aankoop- en afdankgedrag, waardoor er minder afval ontstaat.

## **4.5 Handhaving**

Veranderingen roepen weerstand op. Om de gevolgen van deze weerstand (zoals illegale dumping, verkeerd aanbieden, vervuiling van grondstoffen en bijplaatsen) te minimaliseren zal, naast intensieve communicatie over nut en noodzaak van afvalscheiding, de inzet op handhaving vanaf de invoering van het nieuwe inzamelsysteem met anderhalf fte worden uitgebreid. Ervaringen in andere gemeenten die dit inzamelsysteem hebben ingevoerd leren dat de (overigens geringe) negatieve effecten van deze systeemverandering na een jaar door gewenning grotendeels zijn verdwenen. Toch zal, ook om huidige problematiek en geringe capaciteit aan te pakken, de extra inzet op handhaving structureel zijn.

## 4.6 Milieustraten en grof afval

Een (klein) deel van de reductie van het huishoudelijk restafval zal moeten worden bewerkstelligd door het (nóg) beter scheiden van grof huishoudelijk afval dat bewoners op milieustraten brengen. Hoewel een groot deel van dit grove afval al in de verschillende fracties wordt gescheiden, belandt een deel ervan op de milieustraten nog in de restafvalcontainer. Naast het verbeteren van de afvalscheiding op milieustraten, zien we dat het toenemend aantal grondstofstromen en toenemend aantal bezoekers vraagt om herziening van de milieustraten in de regio.

Tijdens de voorbereiding van de invoering van het nieuwe systeem zal worden onderzocht hoe afvalscheiding op de milieustraten van Avri kan worden verbeterd om bij te dragen aan het behalen van de doelen die in de Regionale Visie zijn beschreven. Onderdeel hiervan is ook het beleid ten aanzien van samenwerking met kringloopbedrijvigheid, zgn. repair-café's en andere vormen van re-en upcycling van waardevolle afgedankte producten en materialen van huishoudens.

## 4.7 Opties voor aanvullend flankerend beleid

Naast bovenbeschreven flankerende maatregelen zijn er nog een paar aanvullende beleidsopties die kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen en het beperken van ongewenste neveneffecten. Onderstaand zijn deze aanvullende mogelijkheden beschreven (met tussen haakjes de nummering corresponderend met het AB-voorstel).

### *Cocons voor voedselafval bij hoogbouw (optie 6a)*

Om ook bewoners van hoogbouw de mogelijkheid te geven hun voedselafval te scheiden, kunnen bovengrondse containers (zgn. 'cocons' met daarin 240-liter containers) met toegangscontrole worden geplaatst bij hoogbouwcomplexen. Dit biedt bewoners van hoogbouw de mogelijkheid hun afval beter te scheiden, en zodoende minder vaak restafval aan te bieden.

### *Cocons voor voedselafval in stadscentra (optie 6b)*

In de huidige systematiek maken sommige huishoudens gebruik van een gft-container. Een groot deel van de huishoudens in stadscentra hebben echter geen plek voor een groene container, en zodoende niet de mogelijkheid hun voedselafval gescheiden aan te bieden. Om ook deze bewoners de mogelijkheid te bieden hun afval beter te scheiden door het gescheiden aanbieden van voedselafval, kunnen ook in de stadscentra op een aantal locaties cocons worden geplaatst.

### *Cameratoezicht aandachtslocaties (optie 6c)*

Ook andere interventies dan handhavingscapaciteit kunnen bijdragen aan het beperken van neveneffecten van de invoering van een nieuw systeem. Zo kan het plaatsen van toezichtcamera's op aandachtslocaties bijdragen aan het terugdringen van ontwijkgedrag.