

Beslisdocument dftar

Stap 2 van het Afvalplan 2012-2010, op weg van afval naar grondstof

Afval?
Laten we
er wat van
maken



DE KRACHT
VAN DE BUURT

SAMEN KUNNEN WE
AFVALBERGEN
VERZETTEN

Loesje

Postbus 1045
6801 BA Arnhem
www.loesje.nl



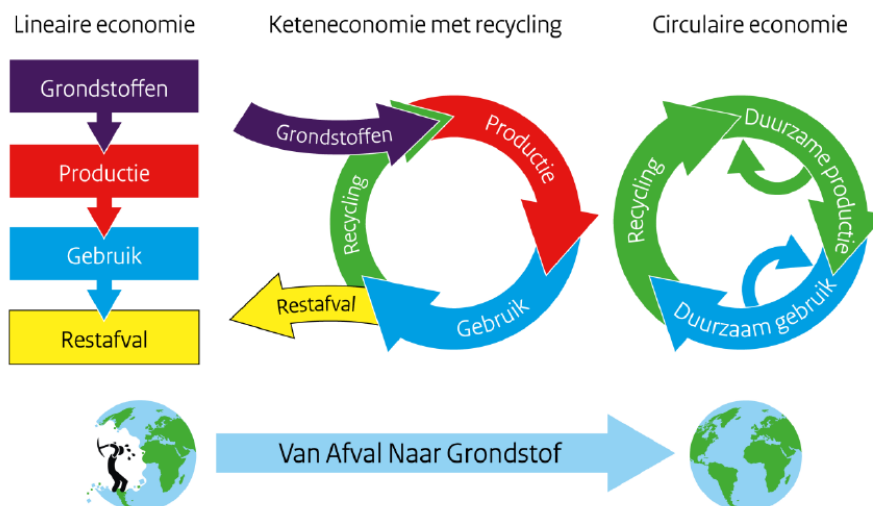
1 Inleiding

1.1 Waarheen, waarvoor

De eerste stappen naar een circulaire economie beginnen 'gewoon' thuis. Het verzamelen en recyclen van huishoudelijk afval is al jaren een vertrouwd fenomeen in veel huishoudens, maar biedt nog veel kansen om verder door te pakken naar het verminderen van de hoeveelheid restafval.

Op alle fronten wordt de focus gelegd op het verminderen van schaars grondstoffengebruik en het langer in de keten houden van materialen. Landelijk beleid heeft geresulteerd in het VANG-programma (Van Afval Naar Grondstof), waarin de ambities om van afval naar grondstof te komen zijn vastgelegd. De provincie Gelderland heeft recent haar plan voor een afvalvrije provincie gelanceerd. Deze visie waarin de noodzaak tot het sluiten van ketens en het zo optimaal hergebruiken van afvalstromen centraal staat, heeft in Arnhem in 2012 al geleid tot een beleidskeuze voor vergaande aanpassingen van het afvalinzamelsysteem. De volgende stap hierin, het invoeren van een systeem van tariefdifferentiatie, kan een belangrijke volgende bijdrage zijn op weg naar een afvalloze stad.

Afbeelding 1: Van lineair naar circulair



1.2 Context Arnhem

Afvalplan 2012-2020

Op 30 mei 2012 is door de raad met het vaststellen van het "Afvalplan 2012-2020" een belangrijke stap gezet in het aanscherpen van het afvalbeleid in de gemeente Arnhem. De visie waarop het beleid en toekomstige maatregelen werden gestoeld kan worden samengevat in drie zinnen:

- van afval naar grondstof
- scheiden van afval aan de bron
- inwoners hebben invloed op de afvalstoffenheffing.

Met het vaststellen van het Afvalplan is in 2012 gekozen voor een gefaseerde uitvoering van de gekozen maatregelen. Volgens het oorspronkelijke tijdpad:

- Stap 1: in de periode 2012-2016 wordt het systeem van omgekeerd inzamelen (OI) in geheel Arnhem ingevoerd. Voorwaarde hierbij was dat het systeem in een aantal wijken werd uitgetoetst en geëvalueerd. De kern van Omgekeerd Inzamelen is dat restafval dient te worden gebracht naar de ondergrondse verzamelcontainer, herbruikbare fracties worden bij laagbouwoningen ingezameld met minicontainers, hoogbouwbezoekers maken gebruik van ondergrondse verzamelcontainers voor papier, glas en PMD (plastic, metalen en drankkartons).
- Stap 2: in de periode 2016-2018 kan vervolgens een gedifferentieerd betalingssysteem (diftar) worden ingevoerd om invulling te geven aan het principe "de vervuiler betaalt". Een deel van de afvalstoffenheffing wordt gebaseerd op de hoeveelheid afval die een huishouden aanbiedt. Invoering zal pas plaatsvinden na het uitvoeren van een tussenevaluatie, halverwege de planperiode.

Relatie met Omgekeerd Inzamelen

Om een diftar-systeem in te voeren is het noodzakelijk dat de systematiek van omgekeerd inzamelen in de gehele stad is doorgevoerd. Pas wanneer elk huishouden in Arnhem gebruik maakt van hetzelfde systeem: het brengen van restafval naar ondergrondse afvalcontainers die geopend worden met de milieupas, kan een variabel tarief op basis van gebruik van deze containers worden toegerekend aan huishoudens. Om deze reden is in juni 2016 door het college besloten tot versnelling van de invoering van omgekeerd inzamelen. Medio 2017 dient de gehele stad over te zijn op dit systeem. Op dat moment zijn de systeemvoorwaarden gerealiseerd om op zijn vroegst per 1 januari 2018 een diftar-systeem te kunnen invoeren.

Van Wijken Weten

De raad heeft de teams leefomgeving de taak meegegeven om de leefbaarheid in de wijken centraal te stellen. Het is van groot belang dat door het invoeren van diftar de leefbaarheid (mogelijke vervuiling van de openbare ruimte) in de wijken niet achteruit gaat en dat de leefomgeving (inwoners en bedrijven uit de wijk) invloed krijgt op passende oplossingen.

Perspectiefnota 2017-2020 - Armoedebeleid

In de MJPB 2017-2020 is aangegeven dat er per 1-1-2018 naar verwachting diftar kan worden ingevoerd en dat een voorstel hiertoe wordt uitgewerkt en aan de raad wordt aangeboden. In het MJPB is tevens een maatregel binnen het armoedebeleid voorgesteld die een relatie heeft met diftar. Minima kunnen tot nu toe aanspraak maken op volledige kwijtschelding van de afvalstoffenheffing. Dit verandert per 1-1-2018 in een gedeeltelijke kwijtschelding. Volledige kwijtschelding voor minima past niet goed bij een diftarsysteem. We willen dat ook aan deze huishoudens een prikkel tot afvalscheiding geboden wordt en het is ongewenst dat er in een diftar-systeem situaties ontstaan waar afval onbeperkt gratis kan worden aangeboden..

1.3 Opbouw nota

In de voorliggende nota worden de consequenties van de voorgenomen beleidskeuzes voor het invoeren van een diftar-systeem in Arnhem beschreven. Naast de te verwachten effecten op milieugebied, worden de financiële consequenties van deze maatregelen in beeld gebracht. Tevens zal een inschatting gemaakt worden hoe de voorgenomen maatregelen doorwerken op de financiële situatie van de lagere inkomensgroepen. Uiteindelijk worden twee diftar-varianten uitgewerkt die worden beoordeeld en vergeleken met het systeem van Omgekeerd Inzamelen.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

- De huidige stand van zaken rond dftar in Nederland (hoofdstuk 2)
- De mogelijke tariefssystemen voor Arnhem, gerelateerd aan ervaringen van vergelijkbare gemeenten (hoofdstuk 3);
- Kosten-baten analyse van mogelijke systemen voor Arnhem (hoofdstuk 4);
- Voorstel voor besluitvorming en vervolgaanpak (hoofdstuk 4).

2 Diftar in Nederland

Argumenten voor differentiatie van de afvalstoffenheffing

Er zijn twee belangrijke redenen die ten grondslag liggen aan de invoering van tariefsdifferentiatie:

- bewoners worden bewuster van hun aanbodgedrag en dit zal de afvalscheiding verder stimuleren;
- de kosten die gemaakt worden voor afvalinzameling worden eerlijker toegerekend naar rato van het gebruik van deze diensten.

Heffingssystematiek bij diftar

Gemeenten die diftar hebben ingevoerd, hanteren in praktijk een combinatie van een vast en variabel tarief. Huishoudens betalen een vast bedrag per jaar, met name om de vaste kosten voor de afvalinzameling te dekken. De vaste kosten veranderen niet door daling van de hoeveelheid afval: bijvoorbeeld de kapitaallasten voor inzamelmiddelen, de apparaatskosten en een gedeelte van de inzamelkosten. Daarnaast betalen ze een variabel bedrag afhankelijk van het afvalaanbod. Direct variabel zijn de verwerkingskosten en (op termijn) een deel van de inzamelkosten. Het variabele tarief kan afhankelijk van het gehanteerde inzamelsysteem gebaseerd zijn op het aantal ledigingen, het aantal zakken of het aantal kilogrammen dat wordt aangeboden.

Ook de fractie waarop het variabele tarief van toepassing is, verschilt per gemeente: op restafval en GFT of uitsluitend op restafval. Bij het hanteren van een variabel tarief voor GFT ontstaat de situatie dat het stijgen van het aanbod aan GFT leidt tot een hoger tarief, dit heeft als nadeel dat het de gewenste verbetering van GFT-scheiding zou kunnen frustreren. Om deze reden zijn veel gemeenten inmiddels overgegaan om uitsluitend te differentiëren op restafval. Er wordt in dat geval een vast tarief gehanteerd voor het aanbieden van GFT, het zogenaamde 0-tarief. Ook voor de overige herbruikbare fracties (o.a. papier, plastic, blik en drankenkartons, glas, textiel) wordt altijd een 0-tarief gehanteerd, dit betekent dat de kosten en opbrengsten voor deze fracties zijn verwerkt in het vaste deel van de heffing.

Ook voor het aanbieden van grofvuil hanteren de meeste gemeenten een combinatie van vaste en variabele tarieven. Een vooraf bepaalde hoeveelheid mag gratis worden aangeboden, daarboven dient per bezoek aan een milieustraat of voor elke ophaalactie betaald te worden.

Huidige situatie in Nederland

Ruim een derde van de Nederlandse gemeenten hanteert een diftar-systeem. Sinds de introductie begin jaren negentig is dit aantal gestaag gegroeid. Nadat in de beginjaren met name kleine landelijke gemeenten diftar invoerden, zijn in de afgelopen 5 jaar ook steeds meer grote gemeenten overgegaan: Apeldoorn, Deventer, Hengelo en in 2017 Enschede. Nijmegen en Maastricht zijn voorbeelden van gemeenten die inmiddels al geruime tijd werken met een systeem van tariefzakken: "de dure zak". De ervaringen van deze grotere gemeenten zijn meegenomen in de raming van de mogelijke effecten in Arnhem.

Gemeenten met diftar hebben vaak aantoonbaar betere afvalprestaties dan gemeenten met een vast tarief: het systeem zorgt voor meer afvalscheiding en een lagere hoeveelheid restafval. De lagere verwerkingskosten zorgen verder meestal voor lagere beheerkosten van het afval en leiden daarmee gemiddeld tot een lagere afvalstoffenheffing. Hiervan profiteren uiteraard de burgers die hun afval goed scheiden, want inwoners die dit niet doen betalen meer.

Invoering

Diftar invoeren is veelomvattend proces. Veel operationele aspecten, zoals een Container Management Systeem invoeren, de koppeling met het systeem van belastingen en aanslagen opleggen vragen om specifieke kennis. Verder moet een nieuwe tariefstructuur vastgesteld worden met een juiste balans tussen het vaste en het variabele tariefdeel. Het gaat om de inbouw van de juiste prikkel: burgers moeten hun inzet om afval te scheiden terugbetaald zien: afval scheiden moet lonen. Daarnaast moet vooraf een goede inschatting gemaakt worden van de effecten op de totale afvalbegroting: een te groot variabel deel kan leiden tot tekorten op de begroting als het succes groter is dan verwacht en burgers minder vaak afval aanbieden dan ingeschat.

Draagvlak

Overall waar diftar op de agenda staat ontstaat discussie tussen voor- en tegenstanders. Het gaat dan bijvoorbeeld over de eerlijkheid van diftar, in hoeverre kan een huishouden haar afvalaanbod goed sturen en worden grote aanbieders relatief zwaar belast.

Verder kan diftar leiden tot een verslechtering van de leefbaarheid door een toename van afvaldumpingen, afvaltoerisme, vervuiling van herbruikbare fracties met restafval. Duidelijk is dat rekening moet worden gehouden met deze ongewenste randeffecten, veelal samengevat onder de term ontwijkgedrag. De meeste gemeenten die diftar invoeren, hebben ook een deel van hun budget gereserveerd om hiertegen maatregelen te kunnen nemen. Ook moet er tijdens het besluitvormingsproces en in de communicatie richting inwoners aandacht worden besteed aan alle voor- en nadelen. Op die manier is de kans het grootst om draagvlak te krijgen en te behouden.

Aapak van bewustwording en gedragsveranderingen bijvoorbeeld door Beloningssystemen

In de afgelopen jaren zijn enkele (grote) gemeenten gaan experimenteren met beloningssystemen. Deze ontwikkeling vloeit enerzijds voort uit het streven om de negatieve effecten van ontwijkgedrag bij diftar-systemen te voorkomen. Anderzijds zou een beloningssystemen meer aansluiten bij een positieve benadering en leiden tot een betere stimulans voor afvalscheiding. In deze zogenoemde "Afval Loont"-projecten worden inwoners betaald per kilo voor het inleveren van oud-papier, PMD, frituurvet, metalen en kleine huishoudelijke apparaten. Inwoners kunnen hiermee bedragen voor zich zelf, voor een goed doel of hun club, vereniging of wijk sparen.

Invoering van uitsluitend een beloningssysteem wordt niet als een alternatief voor diftar gezien. De milieueffecten en financiële sturingsmogelijkheden voor huishoudens liggen in dit systeem een stuk lager. Wel kunnen beloningssystemen als aanvulling op diftar een rol spelen. In de uitwerking van het voorgestelde alternatief staat de leefomgeving centraal om te komen tot projecten of instrumenten die leiden tot effectieve oplossingen.

3 Analyse mogelijke tariefsystemen Arnhem

3.1 Diftarsysteem Arnhem

De huidige afvalinzamelstructuur in Arnhem is in belangrijke mate bepalend voor het diftar-systeem dat gehanteerd kan worden. Met de keuze voor omgekeerd inzamelen is in 2012 gekozen voor een systeem waarbij restafval in de toekomst via collectieve ondergrondse inzamelvoorzieningen wordt ingezameld. Deze ondergrondse containers zijn afgesloten en Arnhemse huishoudens kunnen met een op adres uitgegeven afvalpas de container openen en hun restafval aanbieden. De frequentie van aanbieden van een afvalzak in de container wordt geregistreerd, hierop kan het variabele tarief worden gebaseerd. Doordat het op basis van de huidige stand van de techniek niet mogelijk is om het afval bij aanbidding in de ondergrondse container te wegen, is verrekening op de grondslag van gewicht niet mogelijk. Een systeem van volume-frequentie is daarmee het meest voor de hand liggende systeem voor Arnhem. Hieronder wordt het systeem nader gekarakteriseerd en de keuzes die hierbij nog voorliggen bij de invulling van de tariefvariant.

Systeemkenmerken

- Restafval wordt door inwoners aangeboden in de ondergrondse containers die op beperkte loopafstanden zijn gerealiseerd in heel de stad. De containers worden geopend met een op adres geregistreeerde afvalpas.
- Met behulp van de afvalpas wordt de ondergrondse container geopend.
- Elke aanbidding van een restafvalzak in een ondergrondse container wordt geregistreerd.
- Op basis van het aantal stortingen restafval per jaar wordt het variabel tarief van de afvalstoffenheffing gebaseerd.
- Uitgangspunt hierbij is dat per storting het volume van een volle vuilniszak van 60 liter wordt aangeboden, dit is het volume van de huidige inwerptrommels van de ondergrondse containers.
- Huishoudens in de laagbouw hebben drie minicontainers om herbruikbare fracties aan te bieden:
 - GFT-afval wordt tweewekelijks aan huis gehaald;
 - PMD-afval wordt eenmaal per 4 weken aan huis gehaald;
 - Oud-papier wordt éénmaal per maand aan huis gehaald.
- Huishoudens in hoogbouw maken gebruik van verzamelcontainers voor restafval, PMD en oud-papier.
- Ook het aanbieden van grofvuil op de twee afvalbrengstations (ABS) dient te worden gereguleerd. Dit kan door het vaststellen van een tarief per kilo of door het laten betalen per bezoek aan een ABS. Er kan een gratis quotum worden vastgesteld, waarboven betaald dient te worden, bijvoorbeeld 300 kg of 3 bezoeken.
- In een aantal gebieden waar de woningdichtheid erg laag is wordt niet gewerkt met ondergrondse restafvalcontainers. Deze bewoners in bijvoorbeeld het buitengebied maken gebruik van minicontainers, ook voor restafval. In de eindsituatie gaat het naar verwachting om maximaal 500 huishoudens. Met behulp van registratie van de chips in de minicontainer kan geregistreerd worden hoe vaak deze wordt aangeboden.

3.2 Keuzes binnen tariefvarianten

Bij het inrichten van een tariefsysteem en de wijze van doorrekenen naar de gebruikers zijn diverse keuzes mogelijk. Hieronder worden deze keuzes beschreven en de consequenties in beeld gebracht.

Uiteindelijk resulteert deze analyse in twee tariefvarianten die voor de Arnhemse situatie zijn uitgewerkt en beoordeeld in paragraaf 3.2 .

1. De kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing;

De kosten die de gemeente maakt om de wettelijke zorgtaak op het gebied van afval uit te voeren, kunnen worden gedekt uit de afvalstoffenheffing. Dit is een bestemmingsheffing die wordt geheven wegens het leveren van een prestatie, namelijk het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. Er gelden strikte juridische voorwaarden aan de verschillende kostenposten die mogen worden doorgerekend. Naast de dekking uit de afvalstoffenheffing kan ook gekozen worden voor het dekken van een deel van de kosten uit de algemene middelen.

In de afgelopen jaren is de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing in Arnhem richting 100% gebracht (99% in 2017). Tevens is de onderbouwing van de kostenposten juridisch getoetst om risico's op overschrijding van deze 100%-norm te voorkomen.

Op basis van deze analyse wordt voorgesteld ook bij invoering van diftar over te gaan tot het volledig toerekenen van de huidige kostencomponenten, zowel de directe als indirecte kosten. Op deze wijze is de vergelijkbaarheid (in kosten) tussen het huidige systeem van OI met een diftar-systeem goed te maken. De verschillen ontstaan door extra kosten of besparingen ten gevolge van diftar en niet door een andere wijze van toerekenen van kostenonderdelen.

2. Onderverdeling naar vast en variabel tarief

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is het hanteren van een variabel tarief voor het aanbieden van restafval het kenmerk van de huidige diftar-systemen in Nederland. Ook voor de Arnhemse situatie is deze sleutel geschikt om de gewenste doelen te bereiken. De verhouding tussen het vaste en variabele deel kan een gemeente zelf bepalen. Veelal wordt als stelregel gekozen om de vaste kosten te dekken uit het vaste tarief en de variabele kosten uit het variabele tarief. De risico's op onderdekking van de vaste kosten zijn daarmee beperkt. De variabele kosten dalen door een lager afvalaanbod en worden verrekend in het variabel deel van het afvalstoffentarief. Bij het bepalen van de tariefverhoudingen dienen deze effecten vooraf zorgvuldig ingeschat te worden.

De afweging die gemaakt moet worden bij het vaststellen van de verhouding tussen vast en variabel:

- hoe groot dient de (variabele) prikkel te zijn om huishoudens optimaal te stimuleren tot ander aanbiedgedrag en betere afvalscheiding;
- bij welk variabel tarief worden de risico's op ontwijkgedrag als te hoog ingeschat;
- welke deel van de vaste kosten kan overgeheveld worden in het variabele tarief, welk risico wordt hierbij acceptabel geacht;
- juridische beperking: het is **niet** toegestaan om het tarief voor de afvalstoffenheffing volledig variabel en afhankelijk van het aanbod aan afval te maken. Dit om ontwijkgedrag te voorkomen. Er dient altijd een deel als vaste component van de heffing te worden geheven. Echter welk vast deel (juridisch) noodzakelijk is om ieder huishouden een bijdrage te laten leveren is niet vastgelegd in wet of jurisprudentie.

3. Inrichting van de kwijtschelding

De kwijtschelding op de afvalstoffenheffing dient bij de keuze voor diftar op een andere wijze te worden ingericht. In het huidige systeem zijn alle minimuminkomens vrijgesteld van het betalen van de afvalstoffenheffing. Bij een diftarsysteem kan de vrijstelling zowel op het variabele als vaste deel van het tarief of een combinatie van beiden worden toegekend. Doordat het beschikbare budget voor kwijtschelding is verlaagd, zal er geen volledige kwijtschelding voor minima meer mogelijk zijn. Om hen wel de mogelijkheid te bieden hun kosten zoveel mogelijk te beperken is een zo laag mogelijk vast tarief wenselijk. Een deel van het kwijtscheldingsbudget kan gebruikt worden voor het variabele

deel, bijvoorbeeld door de eerste 12 stortingen gratis maken. Op basis van het beschikbare kwijscheldingsbudget voor 2018 wordt een combinatie van vrijstelling op het vaste en variabele deel van het tarief voorgesteld.

De kwijschelding op het variabele tarief kan ook door middel van een staffel worden ingericht, bijvoorbeeld de eerste 10 stortingen kosten € 0,50 per afvalzak, daarna 10 stortingen voor € 1,00, daarna het reguliere tarief. Hiermee wordt bereikt dat ook huishoudens die voorheen volledige kwijschelding ontvingen op de afvalstoffenheffing, vanaf de eerste aanbieding geprikkeld om hun afval daar waar mogelijk te verminderen. En dat het kan heeft de proef 100-100-100 bewezen, waarbij het aantal kilogram restafval kon worden beperkt tot omgerekend 30 kilogram per jaar. Ter vergelijking: gemiddeld heeft een Arnhems huishouden nu 450 kilogram afval per jaar..

4. Wijze van innen van het tarief

Ook de wijze waarop de inning van het tarief wordt ingericht is bepalend voor het effect dat bereikt gaat worden. Eenmaal per jaar de rekening gepresenteerd krijgen waarop het verbruik staat vermeld, is praktisch en uit kosten oogpunt goed werkbaar. De prikkel zal echter minder frequent gevoeld worden en daardoor mogelijk een lager milieueffect hebben.

Een variant hierop is een inningsstelsel waarbij elke storting wordt afgeboekt van een variabel quotum dat is geladen op een prepaid-pas. Het vaste deel van het tarief kan jaarlijks worden geïnd op de huidige wijze. Het milieueffect is naar verwachting groter, maar daarmee ook de risico's op ongewenst gedrag.

Beide inningsvarianten zullen in de loop van 2017 nader uitgewerkt worden op hun technische mogelijkheden en beperkingen.

5. Privacy-aspecten registratie en inning

Op dit moment loopt de juridische procedure rond privacy van registratie en gebruik van persoonsgegevens naar aanleiding van een bezwaar ingediend door een Arnhemse inwoner. Het betreft hier niet de registratie van persoonsgegevens op grondslag van een diftar-systeem. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft deze grondslag namelijk wel erkend als rechtmatig voor het vastleggen van persoonsgegevens ten behoeve van het kunnen opstellen van een gedifferentieerde factuur. Desalniettemin wordt overwogen of ook het anoniem kunnen aanbieden van afval, bijvoorbeeld met behulp van een prepaid-card in de toekomst gefaciliteerd dient te worden in Arnhem.

3.3 Vergelijking tariefvarianten

Om inzicht te geven in de doorwerking van de keuze uit paragraaf 3.2 zijn twee sterk uiteenlopende tariefvarianten uitgewerkt en vergeleken:

- variant 1: de afvalstoffenheffing is gebaseerd op een deels vast en deels variabel tarief, variabel tarief is vergelijkbaar met buurgemeenten.
- variant 2: de afvalstoffenheffing is gebaseerd op een relatief laag vast en een hoog variabel tarief.

Uitgangspunten bij deze modelvergelijkingen:

- Een beperkt deel van de vaste kosten wordt in variant 1 opgenomen in het variabele tarief. Dit om te kunnen komen tot een variabele prikkel die voldoende stimuleert tot ander gedrag. De hoogte van deze variabele prikkel komt daarmee op een niveau dat in vergelijkbare en buurgemeenten wordt gehanteerd (zie bijlage 1).
- In variant 2 wordt gekozen voor een laag vast tarief en in verhouding tot variant 1, dit resulteert in een relatief hoge variabele prikkel.

- De hoeveelheid restafval die verwacht wordt bij invoering van beide varianten, is omgerekend naar het aanbod aan afvalzakken per huishouden. Op basis van het gemiddeld gewicht per afvalzak (6 kg.) en het variabele tarief per zak worden de kosten voor een gemiddeld huishouden bepaald. In variant 2 waar de variabele prikkel hoog is, wordt een zeer sterke reductie van aangeboden afval verwacht, gemiddeld biedt een huishouden dan nog 33 zakken per jaar aan in het systeem.
- Minima ontvangen in beide varianten een gecombineerde kwijtschelding: een deel op het vaste tarief en een deel op het variabele tarief. In variant 2 kan het vaste tarief voor minima volledig worden kwijtgescholden.
- De kwijtschelding op het variabele tarief kan worden gerealiseerd door een aantal stortingen gratis te maken: in variant 1 en 2 is gerekend met de eerste 12 stortingen vrij..
- De resulterende kosten per huishouden zijn een gemiddelde, afhankelijk van individueel aanbiedgedrag zal 50% van de huishoudens per groep uitkomen op een lager en 50% op een hoger tarief per jaar.

De basiskenmerken van beide varianten zijn in tabel 1 samengevat. Uitgangspunt is de situatie in 2018, het eerste jaar na invoering diftar. De resulterende tariefkosten zijn gebaseerd op gemiddelden, 50% van de huishoudens zal boven en 50% zal onder dit tarief uitkomen.

Tabel 1: Kenmerken kosten en financiering diftarvarianten
(de tarieven zijn indicatief)

Kenmerken:	Variant 1. Deel vast, deel variabel tarief	Variant 2. Hoog variabel tarief
Kosten product afval 2018	15,2 miljoen	14,5 miljoen
Vaste deel kosten:	10,4 miljoen (69%)	10,4 miljoen (72%)
Variabele deel kosten:	4,8 miljoen (31%)	4,1 miljoen (28%)
		<i>Lagere kosten doordat hoog variabel tarief leidt tot sterkere afvalreductie en meer gescheiden afvalstromen, hierdoor lagere verwerkingskosten.</i>
Dekking uit vast deel tarief	- 7,6 miljoen (50%)	- 2,9 miljoen (20%)
Dekking uit variabel deel tarief	- 7,6 miljoen (50%)	- 11,6 miljoen (80%)
Geraamd aanbod aan zakken/jr	60	33
Tarief per afvalzak	€ 1,63	€ 4,64
Vast tarief:		
- betalende huishoudens	€ 104	€ 41
- minima	€ 26	€ 0
Kwijtscheldingsopties minima:	- eerste 12 zakken gratis, daarna € 1,63	- eerste 12 zakken gratis, daarna € 4,64
Variabel tarief:		
- betalende huishoudens	€ 98 (gemiddeld 60 zakken)	€ 153 (33 zakken)
Onderverdeling:		
- 1-persoons hh	€ 50 (31 zakken)	
- meerpersoonshuishouden	€ 134 (82 zakken)	
Variabel tarief:		
- minima	€ 78 (48 zakken)	€ 97 (21 zakken)

Om de boven beschreven diftarvarianten voor Arnhem te beoordelen is een helder afwegingskader nodig. De systemen worden beoordeeld ten opzichte van de situatie in 2018 waarbij omgekeerd inzamelen volledig is ingevoerd en waarbij geen vorm van differentiatie op basis van afvalaanbod plaats vindt.

De systemen worden beoordeeld op de volgende criteria:

1. Milieurendement: verwacht effect op reductie restafval en inzameling herbruikbare fracties.
2. Verwachte kosten per (gemiddeld) huishouden.
3. Vervuiler betaalt-principe, eerlijker toerekenen van kosten naar verbruik/gebruik.
4. Financieel effect van tariefsysteem voor laagste inkomensgroepen.
5. Financieel risico.
6. Risico's op ongewenste effecten:
 - a. Vervuiling openbare ruimte;
 - b. Vervuiling herbruikbare fracties;
 - c. Binnenhalen van afval uit andere kanalen (bedrijfsafval, andere gemeenten)
 - d. Voorspelbaarheid en beheersbaarheid ongewenste effecten.

In tabel 2 worden de resultaten van deze systeemvergelijking weergegeven. Uitgangspunt is het jaar 2020 waarbij het diftar-systeem de volledig effecten heeft bereikt.

Tabel 2: Beoordeling varianten kwalitatief (bedragen en hoeveelheden zijn gemiddelden)

Criteria	Referentie: OI zonder diftar	Variant 1. Deel vast, deel variabel tarief	Variant 2. Hoog variabel tarief
1. Milieurendement: Hvh. restafval in 2020	192 kg/inw/jr	152 kg/inw/jr	100 kg/inw/jr
2. Verwachte kosten per huishouden in 2020 (gemiddeld)	€ 189	€ 184	€ 172
3. Vervuiler betaalt-principe/ beïnvloedbaarheid tarief	Niet	Gedeeltelijk	Maximaal
4. Effect op laagste inkomensgroepen	Betalen vast bedrag	Minima kunnen hun tarief deels beïnvloeden	Grotere invloed van minima mogelijk om hun tarief te beïnvloeden. Lager deel vast, hoger deel variabel.
5. Financiële risico door niet binnenhalen variabel deel.	N.v.t.	Beperkt.	Hoog.
6. Risico's ontwijkgedrag/verloedering openbare ruimte	Bij gefaseerde invoer beheersbaar.	Beperkt en beheersbaar.	Groot en moeilijk beheersbaar.

Toelichting:

Ad 1. Milieurendement

Door het invoeren van een gedifferentieerd tarief op restafval zal de hoeveelheid restafval afnemen. Huishoudens worden geprikkeld om hun afval nog beter te scheiden in herbruikbare fracties en daar

waar mogelijk andere keuzes maken bij het kopen van producten om onnodig afval te vermijden. Uit de resultaten die geboekt zijn in gemeenten als Apeldoorn en Deventer blijkt dat deze afnames substantieel zijn. De invoering van diftar zal met name een positief effect hebben op de gescheiden inzameling van oudpapier en PMD. Op deze fracties kunnen huishoudens een belangrijke besparing realiseren op hun volume en daarmee op het (minder vaak) aanbieden van hun restafvalzak. Verwacht wordt dat positieve milieueffecten pas na een aantal jaren werken met een diftarsysteem volledig zijn bereikt. Om deze reden vergelijken we de situatie in 2020 voor het huidige systeem: OI volledig ingevoerd en OI aangevuld met diftar vanaf 2018. Met een hoog variabel tarief komt de landelijke doelstelling van 100 kg per inwoner per jaar binnen bereik in 2020.

Ad 2. Verwachten kosten per huishouden

Om inzicht te geven in de kosteneffecten bij invoering van de twee diftarvarianten, worden deze vergeleken met de situatie waarbij Omgekeerd Inzamelen volledig is uitgerold. Omdat de effecten naar verwachting pas na drie jaar volledig zijn doorgewerkt, wordt als vergelijkingsjaar 2020 gehanteerd. De resulterende kosten zijn voor de drie varianten omgerekend naar de gemiddeld te verwachten kosten per huishouden.

In de kosten-batenanalyse is een onderscheid gemaakt naar de volgende drie categorieën:

- Het effect op de verwerkingskosten
Zowel bij de uitrol van omgekeerd inzamelen als bij het invoeren van diftar is een daling van de verwerkingskosten te verwachten. Zoals hierboven is aangegeven zal het milieueffect door diftar nog aanzienlijk stijgen voor de fracties PMD en oud-papier. Omdat voor deze beide fracties een positieve opbrengst staat tegenover een daling van de kosten voor verwerking van restafval, leveren extra kilo's op deze fracties een substantiële besparing op.
- Effect op inzamelkosten
 - De inzameling van grofvuil op de afvalbrengstations (ABS) vraagt in een diftar-omgeving meer handling en toezicht. Op beide ABS'en zullen hiervoor aanpassingen ten aanzien van de inrichting moeten worden doorgevoerd. Ook in exploitatie zullen extra kosten gemaakt worden om optimale scheiding te realiseren.
 - Besparingen op de inzameling van restafvalcontainers worden op twee manieren bereikt: enerzijds door het lagere aanbod van restafval zullen de ondergrondse containers minder vaak geleegd hoeven te worden. Daarnaast is een efficiëncyslag te maken indien afvalinzamelaar SUEZ de ondergrondse container pas gaat legen bij een volmelding. Dit laatste effect zal pas volledig benut kunnen worden bij het afsluiten van een nieuw inzamelcontract in 2020.
- Extra beheerkosten bij een diftar-systeem:
 - Belastingen: het inningssysteem zal moeten worden aangepast.
 - Investerings in nieuwe software;
 - Het koppelen van de software met de systemen van containerregistratie en gebruik ABS;
 - Het testen en certificeren van toegangscontrolesystemen en software;
 - Het inrichten van een digitaal platform waarop gegevens kunnen worden ingezien
 - Behandelen van procedures en bezwaarschriften
 - Uitbreiding van de formatie.

- Extra communicatie en voorlichting en projectleiding
- Extra coördinatie en administratief beheer
Dit betreft werkzaamheden die voor een deel bij de gemeente en een deel bij inzamelaar zullen plaatsvinden, zoals het bijhouden van mutatiebestanden van afvalpassen, afhandelen van vragen en meldingen en extra toezicht.
- Extra kosten voor stimulering en beloningsprogramma's.
In samenwerking met de Teams Leefomgeving wordt per wijk onderzocht hoe een betaalsysteem kan worden gecombineerd met programma's om huishoudens te stimuleren om afval gescheiden aan te bieden. Om de negatieve effecten voor minima te verminderen worden beloningsprogramma's opgezet. Wijkgerelateerde acties op het gebied van zwerfafval, wijkonderhoud of andere sociale projecten kunnen daarbij gecombineerd worden met beloningen in de vorm van gratis stortquota of in andere positieve prikkels. Deze nieuwe vormen van beloning en stimuleren worden in 2017 nader uitgewerkt en beproefd.
- Extra handhaving en controle
Het is van cruciaal belang dat controle en handhaving effectief en efficiënt wordt ingezet om het aanbiedgedrag te bewaken. Dit vraagt om optimale afstemming tussen handhaving en de beheerafdeling en inzameldienst.

Ad 3. Beïnvloedbaarheid tarief

Deze vorm van beprijzen van het aanbieden van restafval geeft inwoners een aanzienlijke mogelijkheid om hun kosten omlaag te brengen door het verbeteren van hun scheidingsgedrag. Dit is uiteraard afhankelijk van de eigen afvalproductie en het gerealiseerde afvalscheidingsgedrag. Diftar-variant 2 met hoge variabel tarieven heeft de grootste sturingsmogelijkheden.

Ad 4. Effect van diftar op laagste inkomensgroepen

De gekozen maatregel ten aanzien van het kwijtscheldingsbeleid zal in alle varianten er toe leiden dat minima een heffing gaan betalen met ingang van 2018. Ten opzichte van de huidige situatie waarin volledige kwijtschelding aan de orde is, gaat dit leiden tot gemiddelde kosten voor een huishouden die liggen rond de € 100 per jaar. Hierbij is uitgegaan van een gemiddeld aantal zakken dat een huishouden aanbiedt (60 in variant 1 en 33 in variant 2). In variant 2 wordt het vaste tarief voor minima volledig kwijtgescholden en kunnen bovendien 12 zakken gratis worden aangeboden. Huishoudens die hun afvalaanbod tot dit gratis quotum weten te beperken, betalen ook in de nieuwe situatie geen kosten voor de afvalinzameling. In combinatie met beloningsprogramma's kunnen de kosten ook in variant 1 verder omlaag gebracht worden.

Ad 5 en 6. Risico's diftar

Bij het vaststellen van de variabele heffing dient een inschatting gemaakt te worden van het aanbiedgedrag van huishoudens: hoeveel zakken worden in het systeem aangeboden? Zowel het gewenste als ongewenste gedrag kan leiden tot risico's voor de gemeente. Het ongewenste aanbiedgedrag leidt tevens tot een aantasting van de kwaliteit van de openbare ruimte.

Gewenste gedrag: betere afvalscheiding dan geraamd leidt tot een onderdekking via het variabele tarief. Dit risico is groter naarmate er een groter deel van de vaste kosten in het variabel tarief gestopt wordt. Om te komen tot een variabel tarief van € 1,63 in variant 1, is ruim 2,8 miljoen van de vaste lasten variabel gemaakt.

Ongewenst gedrag: restafval wordt niet in de containers aangeboden en geregistreerd maar via allerlei andere kanalen die kunnen leiden tot extra opruimkosten en overlast: bijplaatsingen, dumpingen, volstouwen van openbare prullenbakken.

De risico's die gepaard gaan met het aanbieden van restafval buiten het systeem stijgen bij het hoger worden van het variabele zakkentarief. Er is een grens waarbij substantiële aantallen huishoudens op grote schaal naar alternatieven gaan zoeken. Om deze reden kiezen alle gemeenten die tot dusver diftar ingevoerd hebben, voor een tarief per afvalzak dat ligt tussen de € 1,00 en 2,50. (zie bijlage 1). Indien in de situatie van een volledig variabel tarief 20% van de geraamde tariefzakken niet binnenkomt, dan levert dit in de Arnhemse situatie een tekort van ruim € 3 miljoen op. Daarbij komen de extra kosten voor het opruimen van dumpingen en bijplaatsingen (: ± € 300.000 per jaar).

3.4 Afwegingen bij de keuze voor een diftarvariant

Om de volgende redenen wordt voorgesteld om bij een keuze voor invoering van diftar te starten met variant 1. Bij het bepalen van de hoogte van het variabele tarief wordt in deze variant zo veel mogelijk aangesloten bij de tarieven die omliggende gemeenten hanteren om ongewenste afvalbewegingen tussen gemeente te voorkomen.

- In variant 1 wegen de voordelen van diftar (milieurendement, de vervuiler betaalt, mogelijkheid om minima sturing te geven op de hoogte van de heffing) op tegen de risico's.
- Er wordt gekozen om het variabel tarief vervolgens in vier jaar tot een maximaal niveau te vergroten, tenzij uit tussentijdse evaluatie blijkt dat de ongewenste effecten onbeheersbaar zijn.
- Het opschalen van handhaving om ontwijkgedrag te voorkomen is niet de enige remedie en heeft een beperkte werking, er wordt veel verwacht van het inzetten op verbeteren van bewustwording aan de voorzijde om aankoop en afdankgedrag te sturen. Dit kan door positieve prikkels en beloningssystemen te ontwikkelen.
- Voorgesteld wordt om een substantieel bedrag te reserveren voor het ontwikkelen en uitvoeren van wijkgerichte stimulerings- en ondersteuningsprogramma's in combinatie met extra inzet op handhaving. In de huidige kostencalculaties van beide diftarvarianten is een structureel bedrag van € 750.000 per jaar meegenomen voor deze kosten. De onderverdeling van dit budget naar handhaving- en stimuleringskosten zal bij de uitwerking van de mogelijke beloningssystemen duidelijk worden.

Bijlage 1: tarieven 2016 diftar-gemeenten:

Gemeente	Vast tarief/jr.	Variabel tarief storting (zak) in ondergrondse container				240-liter minicontainer
		60-ltr	40-ltr.	30-ltr.	25-ltr	
Apeldoorn	€ 159,39	€ 2,11	€ 1,35			€ 8,11
Deventer	€ 159,59	€ 2,82				€ 13,47
Zutphen	€ 132,00	€ 1,60			€ 0,70	€ 7,75
Enschede (2017)	€ 199,92	€ 1,73		€ 0,86		€ 6,90
Hengelo (Ov)	€ 137,04			€ 1,05		€ 10,55
Westervoort	€ 154,00	€ 1,20				€ 8,80
Duiven	€ 165,40	€ 1,04				€ 4,14
Lingewaard	€ 129,50	€ 1,15				
Overbetuwe	€ 121,82	€ 1,55				€ 5,48
Renkum (2017)	1 pers. € 181 2 pers. €194,70 3 + € 211,40	€ 1,00		€ 0,50		€ 5,00