

Gemeente Maastricht

Afvalbeleidsplan 2011-2015 gemeente Maastricht

Van afval naar grondstof!

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Juridisch kader	2
3	Ambitie: visie en doelstelling	3
3.1	Evaluatie MJ Afval	3
3.2	Ontwikkelingen	3
3.3	Stadsvisie 2030	7
3.4	Visie afvalbeheer 2030	7
3.5	De Maastrichtse afval-doelenboom	10
4	Aanpak en maatregelen	12
4.1	Verbeteren uitstraling milieuperrons	12
4.2	Gefaseerd invoeren ondergrondse restafvalinzameling	12
4.3	Optimaliseren grofvuilinzameling aan huis	14
4.4	Toekomstig brengsysteem grofvuil	14
4.5	Terugdringen illegale dump en zwerfafval	15
4.6	Optimaliseren vergunningverlening textielinzameling	16
4.7	Stimuleren KCA-inzameling	16
4.8	Monitoren en optimaliseren gescheiden inzameling kunststoffen	16
4.9	Optimaliseren gft-inzameling bij hoogbouw	17
4.10	Heroverweging gescheiden luierinzameling	17
4.11	Contractbeheer overige afvalcomponenten	18
4.12	Opstellen communicatieplan	18
4.13	Organisatie van het afvalbeheer	19
4.14	Tarievenbeleid	19
5	Kaders voor de uitvoering	21
5.1	Regie van het uitvoeringsprogramma	21
5.2	Planning en uitwerking meerjaren-programma	21
5.3	Financiële paragraaf	22
5.4	Risoparagraaf	213

Bijlagen

1	Trends en achtergronden
2	Maastricht anno 2011

1 Inleiding

In 2004 is het Meerjarenprogramma Afval vastgesteld en dit beleidsplan is in 2007 geëvalueerd. Belangrijke beleidslijnen uit dit programma en de evaluatie zijn:

- scheiding van huishoudelijke afvalstoffen aan de bron;
- tariefdifferentiatie op basis van de gemeentelijke restzak.

De maatregelen uit deze nota zijn gerealiseerd en het huidige beleid blijkt zeer succesvol: de scheidingsresultaten zijn goed en de financiën zijn op orde. Ondanks het grote succes blijven er wensen voor verdere verbetering, met name rond de dienstverlening c.q. service naar de burgers. Om de gemeente Maastricht op nieuwe ontwikkelingen rond het afvalbeheer voor te bereiden wordt een nieuw afvalstoffenbeleidsplan opgesteld.

Een andere belangrijke aanleiding is de vergrijzende samenleving, het vergrijzende personeelbestand bij stadsbeheer en de wens om de kwaliteit van de openbare ruimte in stand te houden en zo mogelijk te verbeteren.

De hieruit voortvloeiende noodzaak van serviceverhoging en mechanisering van het afvalbeheer wordt gerealiseerd door de aanleg van ondergrondse containers voor het restafval met name bij hoogbouwgebieden en de in standhouding van de milieuperrons (glas, papier, kunststof verpakkingen, drankenkartons en blik). Met dit plan worden nu ook de kaders van de plaatsing van ondergrondse containers vastgelegd.

Een derde reden voor het aanpassen van het huidige beleid is de verplichte inzameling van kunststofverpakkingen. Tenslotte speelt ook de organisatieverandering binnen de gemeente Maastricht een rol bij het herformuleren van de huidige aanpak.

Dit document betreft het nieuwe Afvalbeleidsplan.

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader geschetst van het gemeentelijk afvalbeheer. Hoofdstuk 3 presenteert middels een visie en doelstellingen de ambitie voor de gemeente Maastricht. Hoofdstuk 4 beschrijft de voorgestelde maatregelen. Hoofdstuk 5 beschrijft ten slotte de kaders voor de uitvoering.

2 Juridisch kader

De gemeente is vanuit de Wet Milieubeheer verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval. Het inzamelen van bedrijfsafval en overig niet-huishoudelijk afval valt niet onder deze gemeentelijke zorgplicht. Bedrijven dienen hiervoor zelf een contract met een gecertificeerd particulier inzamelbedrijf af te sluiten.

De gemeentelijke inzameltaak voor huishoudelijke afvalstoffen is verankerd in het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet Milieubeheer en bijbehorende uitvoeringsbesluiten. Gemeenten hebben de plicht om wekelijks het huishoudelijk afval en het (gescheiden aangeboden) GFT-afval bij elk perceel in te zamelen. Gemeenten kunnen, in het belang van een doelmatige verwijdering, bij verordening afwijken van de inzamelplicht per perceel en/of de wekelijkse inzamelrequentie.

Op grond van de Wet Milieubeheer hebben gemeenten - binnen de bij ministeriële regeling gestelde randvoorwaarden - de ruimte om 'nabij de percelen' in te zamelen, in plaats van 'bij elk perceel'. Voor het afwijken van de wekelijkse inzamelplicht geldt een inspraakverplichting. Voor grof huishoudelijk afval geldt een plicht tot inzameling bij elk perceel (zonder minimale frequentie) en de plicht om een brengvoorziening (=milieupark) al dan niet in samenwerking met andere gemeenten beschikbaar te stellen.

Volgens de Wet Milieubeheer is de minister van VROM verplicht om ten minste eenmaal in de vier jaar een afvalbeheersplan vast te stellen. Dat bevat minimaal de hoofdlijnen van het beleid voor afvalbeheer, een uitwerking van die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen, een calculatie van de benodigde capaciteit per beheervorm en het beleid voor in- en uitvoer van afvalstoffen. Het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) geeft tevens invulling aan de verplichting om, op basis van aan aantal EU-richtlijnen, expliciet beleid te formuleren of bepaalde programma's op te stellen voor diverse onderdelen van het afvalbeheer.

Op grond van de Wet Milieubeheer moeten alle overheden rekening houden met het LAP2. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 10.14 van de genoemde wet. Gemeenten treden op afvalgebied op als bevoegd gezag. Hiertoe worden in de afvalstoffenverordening regels gesteld en kunnen gemeenten in vergunningen eisen opleggen aan afvalscheiding en preventie.

Gemeenten dienen op grond van jurisprudentie inzicht te geven in de kostenopbouw van afvalstoffenheffing. Het door de VNG ontwikkelde kostenmodel wordt in Maastricht toegepast.

3 Ambitie: visie en doelstelling

Om tot een visie te komen is het enerzijds noodzakelijk kennis te nemen van het juridisch kader en anderzijds zicht te hebben op de huidige stand van zaken en recente en toekomstige ontwikkelingen. Hieronder wordt voor de huidige stand van zaken kort ingegaan op de evaluatie van het gemeentelijke Meerjaren programma afval 2004-2008. Daarna wordt in paragraaf 3.2 een aantal belangrijke ontwikkelingen in de afvalwereld geschetst die een rol spelen bij keuzes omtrent het toekomstig afvalbeheer. Paragraaf 3.3 schetst de stadsvisie 2030 van de gemeente Maastricht. Hierin komen ontwikkelingen en beleidskeuzes naar voren die betrekking hebben op de leefkwaliteit in de toekomst en daarbij van invloed (kunnen) zijn op het gemeentelijk afvalbeheer. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens een visie voor het gemeentelijk afvalbeheer gepresenteerd.

3.1 Evaluatie Gemeentelijk Meerjarenprogramma Afval 2004-2008

Eind 2007 vond een evaluatie plaats van het afvalbeleidskader van de gemeente Maastricht, het Meerjaren Programma Afval (MJA). Bijna alle maatregelen van het MJA waren reeds uitgevoerd. Een aantal punten moet nog worden opgepakt of worden afgerond. Het betreft hier met name:

- de doorontwikkeling van de inzamelmiddelen (onderzoek ondergrondse inzameling restafval en de koers van het gft-beleid);
- hernieuwde afweging luierinzameling;
- herijking textielinzameling.

In dit plan wordt nadere invulling gegeven aan deze maatregelen. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de te nemen maatregelen.

Belangrijk om te vermelden zijn de prestaties die de gemeente Maastricht tot op heden heeft geleverd. Zowel op het gebied van de milieuprestaties (bronscheiding) als de serviceverlening en het kostenniveau presteert Maastricht, vergeleken met gemeenten van vergelijkbare omvang en stedelijkheidsklasse, landelijk gezien bovengemiddeld tot zeer goed. Maastricht heeft in haar stedelijkheidsklasse het hoogste bronscheidingsniveau tegen bovengemiddeld service- en kostenniveau. In bijlage 2 zijn de prestaties uitvoeriger beschreven.

3.2 Ontwikkelingen

Deze paragraaf beschrijft een aantal voor de gemeente Maastricht belangrijke ontwikkelingen op het gebied van het afvalbeheer. Voor een uitgebreide uiteenzetting van deze ontwikkelingen wordt verwezen naar bijlage 1.

Verpakkingenbesluit

Het verpakkingenbesluit geeft invulling aan de producentenverantwoordelijkheid. Met dit besluit is de industrie verantwoordelijk voor het door haar op de markt gebrachte verpakkingsmateriaal. Kortweg zijn gemeenten per 1 januari 2009 verplicht naast glas en oud papier en karton ook kunststoffen in te zamelen. Voor de inzameling krijgen gemeenten via een fonds een door producenten te betalen vergoeding.

Energie uit afval

Door de sterk toegenomen aandacht voor het probleem van klimaatverandering is afval in een hernieuwd daglicht komen te staan. Afvalstoffen worden meer en meer ingezet in de strijd tegen CO₂-reductie. Nieuwe technieken zoals vergisting van het groente, fruit en tuinafval maken opwekking van energie uit afval mogelijk. Hoewel er diverse initiatieven zijn, ligt de grootste uitdaging in de economische haalbaarheid hiervan.

Herwaardering overheidsuitvoering

Bij overheidsgedomineerde inzamelaars is nog steeds een tendens waarneembaar richting verdere schaalvergroting. Deze drang naar schaalvergroting en marktwerking heeft ook een keerzijde. De afstand tot de individuele gemeente wordt letterlijk en figuurlijk groter en de binding kleiner. Daardoor kan vervreemding optreden. Op diverse plaatsen in het land is zichtbaar dat gemeenten weer meer grip willen krijgen op de uitvoering van de inzamel- en reinigingstaken. Bespeurbaar is dat de huidige financiële crisis deze revival van overheidsinvloed versterkt. Daarbij is in diverse regio's ook de tendens zichtbaar om regionaal met elkaar samen te werken.

Verruiming GFT-beleid

Inmiddels is een wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer dat gemeenten ruimere mogelijkheden biedt voor de inzameling van GFT-afval. Het is voor gemeenten mogelijk creatiever om te gaan met de plicht om GFT-afval gescheiden in te zamelen (bijvoorbeeld geen winterinzameling, bepaalde gebieden uitsluiten van gft-inzameling of alleen inzameling tuinafval).

Naast de verruiming van de gft-inzameling is ook de verwerking verruimd. De minimumstandaard voor organisch afval uit tuinen en de publieke buitenruimte wordt aangepast van 'nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik' in 'nuttige toepassing'¹. De aanleiding hiervoor ligt in een (nieuwe) LCA² studie die uitwijst dat hergebruik niet significant beter is dan verbranden als vorm van nuttige toepassing.

Mechanisering en automatisering

In toenemende mate is ook in de afvalwereld een trend van mechanisering en automatisering waar te nemen onder andere door de opkomst van de ondergrondse inzameling. Ook automatisering in de vorm van containermanagementsystemen en de verschillende vormen van diftar dragen bij aan deze ontwikkeling. De ontwikkeling zorgt voor een toenemende complexiteit (technisch) en maakt afvalbeheer kapitaalintensiever.

Kunststofinzameling

Per 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in werking getreden. Uitgangspunt van het besluit is de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. In het Besluit zijn doelstellingen opgenomen voor de gescheiden inzameling van verpakkingsstromen

¹ Feitelijk was voor de houtfractie uit groenafval de inzet als brandstof reeds toegestaan in het eerste LAP.

² LCA staat voor life cycle analysis. Een LCA studie onderzoekt de milieudruk van alle fases van een product (van de wieg tot het graf). Punten van onderzoek zijn met name grondstofwinning, productieproces, verpakkingsprocédé, distributieproces, gebruik, beheer/onderhoud en verwijdering.

die het bedrijfsleven moet behalen. Het bedrijfsleven wordt zo mede verantwoordelijk gesteld voor de op de markt gebrachte verpakkingen die uiteindelijk als afval worden verwerkt.

Na een jarenlange discussie en de uitvoering van praktijkproeven met gescheiden kunststofinzameling is het ministerie van VROM tot een akkoord gekomen met de VNG en het bedrijfsleven over de implementatie van het besluit. Op hoofdlijnen komt het akkoord erop neer dat de gemeenten de gescheiden inzameling van verpakkingen uit huishoudelijk afval zullen organiseren en dat hiervoor een vergoeding kan worden gevraagd van het bedrijfsleven. Hiervoor is een afvalfonds in het leven geroepen dat wordt gefinancierd vanuit een heffing op producten met verpakkingsmateriaal. Daarnaast wordt vanuit milieuoogpunt de recyclingdoelstelling van kunststof verhoogd van ruim 30% naar ruim 42% in 2012. De gemeenten zijn vanaf 2009 verplicht kunststof verpakkingsmaterialen gescheiden in te zamelen. Het uit het akkoord voortvloeiende uitvoeringsprotocol wordt reeds toegepast. Hierin worden de registratie van de verpakkingshoeveelheden en de uitbetalingen geregeld. Het nieuwe kabinet is voornemens de verpakkingsbelasting ten gunste te laten komen van de algemene begroting. Indien dit voornemen wordt uitgevoerd zullen van rijkswege of door het verpakkende bedrijfsleven andere financieringsbronnen nodig zijn om de gemeenten uit te betalen.

Nascheiding

Hoewel de vergoeding uit het Afvalfonds in eerste instantie is opgezet voor het vergoeden van een gescheiden inzamelstructuur voor kunststof verpakkingen, heeft de minister daarnaast gekozen een evaluatie van nascheiding te laten uitvoeren. Wanneer uit deze evaluatie blijkt dat de kosten, de opbrengst in hoeveelheid ingezameld kunststof verpakkingsafval per inwoner en de kwaliteit van het ingezamelde kunststof verpakkingsafval bij nascheiding minimaal gelijkwaardig zijn aan die van middels bronscheiding ingezameld kunststof verpakkingsafval, zullen gemeenten een vergoeding krijgen uit het Afvalfonds. Dit geldt ook voor gemeenten die na 1 januari 2010 kiezen voor een ander systeem. Er zijn enkele praktijkproeven uitgevoerd met betrekking tot nascheiding van kunststofverpakkingen. In de loop van 2011 is er meer duidelijkheid over de kosten en de effectiviteit daarvan. Bronscheiding is een bewezen en beproefde methode. Bij nascheiding moet nog blijken en aangetoond worden dat vergelijkbare resultaten op grote schaal kunnen worden gehaald.

Afvalbeheer als duurzaamheidsthema.

De afgelopen jaren besefte de overheid dat, mede geholpen door economische crises en de schaarser worden natuurlijke hulpbronnen, met name metalen en materialen uit ruwe olie en recenter de hoogwaardige metalen, het afvalbeheer een grotere duurzaamheidsimpuls kon gebruiken. Preventie en hergebruik van afval hebben niet alleen meer betrekking op de afvalinhoud zelf maar gaandeweg speelt de vermindering van de milieudruk van de totale afval - (lees:grondstof-) keten een steeds prominenter rol; het zogenaamde ketengerichte afvalbeheer.

Het cradle to cradle concept is ook gebaseerd op ketens. De provincie Limburg stimuleert het cradle to cradle concept richting bedrijfsleven. Het ambitieniveau van verschillende bedrijven richt zich ook op cradle to cradle.

Dit is een kringloop van natuurlijke hulpbronnen, via ontwerpen van producten en fabricage, naar een hoogwaardig hergebruik en dan weer naar grondstoffen.

C2C steunt ook op systemen (onder andere ecosystemen, ruimte en energie) maar C2C steunt ook op overheidssturing (sturing via geld, regels, ruimtelijke ordening).

Het ketengerichte afvalbeheer en het cradle to cradle concept hebben er definitief voor gezorgd dat afvalbeheer voortaan niet meer gestuurd wordt vanuit het reinigingsdenken maar vanuit het duurzaamheidsdenken. De sectorale aanpak is vervangen door een integrale aanpak. Afval is geen eindproduct maar afval is grondstof.

De ketengerichte benadering alsmede door de aansluiting op duurzaamheid (het redeneren vanuit kringlopen) zullen de komende jaren bepalend zijn voor de ontwikkeling van het afvalbeheer. Er is een tendens ook in Maastricht van sectoraal naar integraal denken (afvalbeheer koppelen aan mobiliteitsbeleid, energiebeleid, Ro-beleid en duurzaam bouwen Bijvoorbeeld: de locatiekeuze milieuperrons en –parken). Deze tendens zal worden vertaald in de structuurvisie (de ruimtelijke gevolgen) en het duurzaamheidskompas (de niet-ruimtelijke gevolgen). Met een goed afvalbeleid werkt de gemeente mee aan het beheersbaar maken van grondstoffenschaarste.

3.3 Stadsvisie 2030

In mei 2008 heeft de gemeente Maastricht haar Stadsvisie 2030 uit 2005 geactualiseerd. De stadsvisie beschrijft dat de dynamiek van de ontwikkelingen op drie manieren kan worden georganiseerd:

- Maastricht als cultuurstad;
- Maastricht als internationale kennisstad;
- Maastricht als sterke stedelijke woonstad.

De ontwikkeling tot een sterke stedelijke woonstad is voor het afvalstoffenbeleidsplan een belangrijk aanknopingspunt. Door te investeren in een goed leefmilieu wordt de aantrekkelijkheid van Maastricht als woonstad vergroot.

In de Stadsvisie 2030 wordt erkend dat ingewikkelde en met elkaar samenhangende ruimtelijke vraagstukken alleen kunnen worden opgelost middels een integrale en gebiedsgerichte benadering. Momenteel bereidt de gemeente Maastricht de structuurvisie voor. Dit is de ruimtelijke uitwerking van de stadsvisie waarin duurzaamheid centraal staat.

Maastricht ziet de noodzaak voor het versterken van het duurzaamheids- en gezondheidsprofiel van de stad als een kans bij het maken van de structuurvisie. Binnen alle thema's van de structuurvisie wordt duurzaamheid meegenomen. Voor wat betreft het afvalbeheer zullen de ruimtelijke gevolgen, denk hierbij aan de milieuparken en milieuperrons, landen in de structuurvisie.

3.4 Visie afvalbeheer 2030

De stadsvisie is vertaald in een milieuambitie met als lange termijn doel maximaal hergebruik van huishoudelijk afval en beperking van de groei van het aangeboden afval tot minder dan de economische groei. Daarbij zal het afvalaanbod ook worden beïnvloed door de bevolkingsontwikkeling. Binnen dit kader wordt de ambitie van de gemeente Maastricht met betrekking tot het huishoudelijk afvalbeheer als volgt geschetst:

Gemeente Maastricht wil de milieudruk in het afvalbeheer zoveel als mogelijk beperken. Het hoge niveau van afvalscheiding moet worden gehandhaafd en waar mogelijk verder uitgebouwd worden, waarbij gestreefd wordt naar een maximale benutting van de energie-inhoud van restafval en gft. De toposities die de gemeente Maastricht hierin heeft in de afvalbenchmark wil ze graag behouden.

De gemeente streeft ook naar een koplopperspositie op het gebied van service en dienstverlening naar de burger. Ingezet wordt op goede inzamelvoorzieningen met nadrukkelijke aandacht voor het gemak en de leefkwaliteit voor de burger.

De beeldkwaliteit speelt in deze situatie een belangrijke rol alsmede een verdere optimalisatie van de afvalinzameling en -verwerking hetgeen moet bijdragen aan een betere leefkwaliteit. Het principe 'de vervuiler betaalt' middels gedifferentieerde tarieven vertaald in de gemeentelijke restzak blijft hierbij leidend.

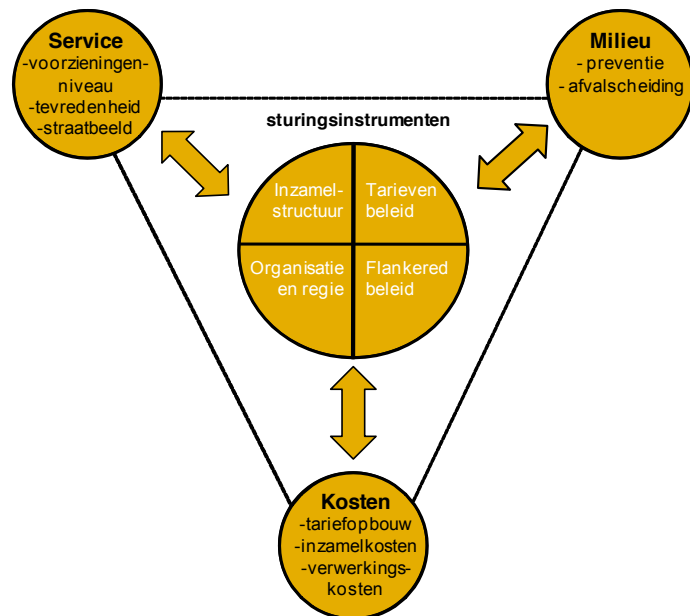
Uitgangspunt hierbij is dat op een efficiënte wijze en met gelijkblijvende kosten meer resultaat wordt behaald ten aanzien van afvalscheiding en de kwaliteit van de dienstverlening en service. Hierbij dienen ook de Arbo-normen te worden gerespecteerd.

Doelstellingen

In gemeentelijk afvalbeheer spelen drie elementen een belangrijke rol, te weten:

1. de milieuprestaties in termen van afvalhoeveelheid en scheidingsresultaat;
2. het serviceniveau in termen van dienstverlening, voorzieningen, klachten en tevredenheid;
3. het kostenniveau in termen van afvalkosten van de gemeente en de afvalstoffenheffing.

Milieu, service en kosten vormen samen de zogeheten afvaldriehoek (zie onderstaande figuur). Professioneel afvalbeleid gaat uit van heldere keuzes en een goede balans in deze afval-driehoek.



Figuur 1: milieu, service en kosten vormen de zogeheten afvaldriehoek.

Op dit moment scoort de gemeente Maastricht op alle drie de prestatiegebieden - milieu, service en kosten- bovengemiddeld (service en kosten) tot bijzonder goed (milieu). In bijlage 2 wordt uitgebreid stil gestaan bij de huidige situatie van de gemeente Maastricht.

Het succes van het huidige afvalbeleid (bronscheidingspercentage van 65%) wil de gemeente behouden. De landelijke doelstelling ten aanzien van bronscheiding van huishoudelijk afval is 55%. Deze doelstelling is vertaald naar een doelstelling per stedelijkheidsklasse waarbij meer stedelijke gemeenten een lagere doelstelling voor bronscheiding kennen. Voor de gemeente Maastricht betekent dit een doelstelling van 53%.

Doelstelling Milieu

Gemeente Maastricht kent al jaren een bronscheiding van 65% hetgeen ze wil behouden en waar mogelijk nog verder verbeteren.

Het accent ligt de komende jaren op service. Hiermee wordt vooral de service richting de burger bedoeld. Aandacht voor klantvriendelijkheid en gemak zijn de sleutelbegrippen. Dit speelt zich af op de inzet van inzamelvoorzieningen; denk hierbij aan ondergrondse inzameling.

Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor de interne afstemming en communicatie over allerlei afvalproducten en –diensten. Klantvriendelijkheid uit zich in een goede en bereikbare front-office.

Doelstelling Service

Gemeente Maastricht scoort nu hoger dan gemiddeld op dienstverlening en zet de komende tijd in op een verhoging en verbetering van het serviceniveau.

Juist doordat de gemeente voor grote keuzes staat met betrekking tot haar woningvoorraad bieden de hierbij benodigde investeringen kansen voor een slimme aanpak van het gemeentelijke afvalbeheer. Samenwerking met woningbouwcoöperaties en verenigingen van eigenaren op het gebied van het ondergronds brengen van de verzamelcontainers moet leiden tot een hogere standaard in ruimtelijke beeldkwaliteit en verbetering van het serviceniveau. Door de invoering heeft een het positieve relatie met zogenaamde P90-norm.

Doelstelling Kosten

Gemeente Maastricht wil een verdere efficiencyverhoging in de totale breedte van de kostendragers van het product Afval. Het streven is om de service te verhogen en te investeren in kwaliteit tegen gelijkblijvende en zo mogelijk lagere afvalbeheerskosten en daarbij de indirecte kosten omlaag te brengen.

In eerste instantie betekent dit dat meer inzicht verkregen moet worden in de verhouding directe en indirecte kosten van het afvalbeheer. De indirecte kosten zijn deels afhankelijk van de systematiek van interne doorbelasting waar de sectoren Ruimte en Stadsbeheer vrijwel geen volledige invloed op kunnen uitoefenen. De investeringsruimte wordt verder toegelicht in de financiële paragraaf (§5.3).

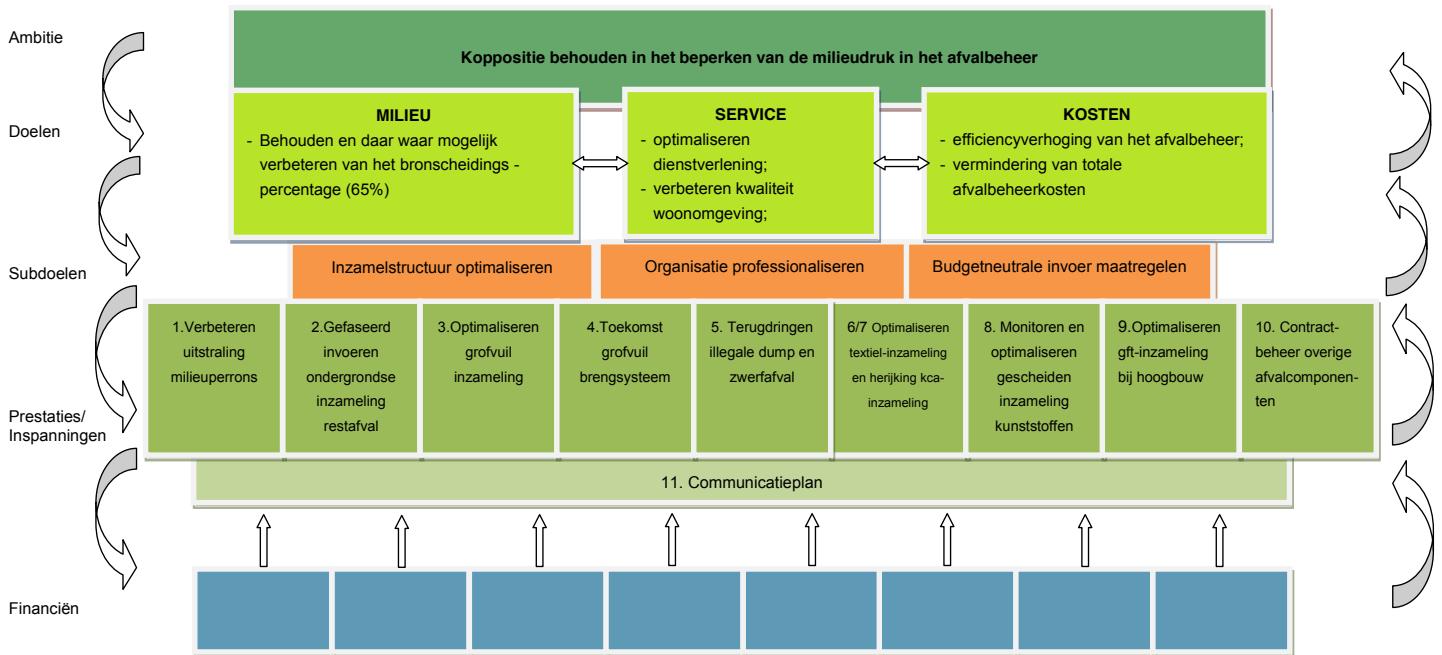
Opgemerkt wordt dat in efficiëncymaatregelen rekening wordt gehouden met de personele invulling hiervan. Dit speelt met name bij mogelijke verdere mechanisering van de afvalinzameling.

In het volgende hoofdstuk wordt een schets gegeven van mogelijke maatregelen die moeten leiden tot het realiseren van de hierboven genoemde ambities en doelstellingen.

3.5 De Maastrichtse afval-doelenboom

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven staan binnen de gemeente Maastricht en in het bijzonder bij de sector Ruimte belangrijke ontwikkelingen op stapel. Het is dan ook belangrijk inzicht te hebben in de toekomstige situatie tussen de relatie visie, doelen, prestaties en middelen.

De doelenboom (zie volgende pagina) brengt via een grafische weergave de rangorde van de ambities, beleidsdoelen en maatregelen duidelijk in beeld.



4 Aanpak en maatregelen

Dit hoofdstuk vertaalt de beschreven ambities en doelstellingen naar een concreet pakket aan maatregelen voor het afvalbeheer in de gemeente Maastricht. De financiële uitwerking per maatregel is te vinden in paragraaf 5.3.

4.1 Verbeteren uitstraling milieuperrons

Uit een schouw is gebleken dat circa 180 van de circa 360 ondergrondse containers technisch aan vervanging toe zijn. Deze noodzaak tot versnelde aanschaf wordt met name veroorzaakt doordat veel containers in de praktijk een hogere ledigingsfrequentie hebben gekend dat voorheen was voorzien. Het intensieve gebruik noopt ook tot een intensiever onderhoud. Mede daarom zal de gemeente een bestek op de markt zetten waarbij wordt voorzien in fasegewijze vervanging van de ondergrondse milieuperrons waarvan dus 180 in 2011. Daarnaast zal in het genoemde bestek een structureel onderhoudscontract met een externe partij aan worden gegaan voor alle containers. Derhalve wordt in 2011 de aanschaf en het onderhoud van de ondergrondse containers als bestek/raamcontract in de markt gezet.

Een ander aspect van de beeldkwaliteit van de milieuperrons is de omheining van de milieuperrons. Bij de noodzakelijke vervanging van deze containers zal rekening worden gehouden met de inpassing in de omgeving. Dit zal worden vertaald in het handboek openbare ruimte.

Een belangrijk aandachtspunt bij de uitstraling van de milieuperrons is de illegale dump en het ontstaan van zwerfafval. Hiertoe wordt de aanpak van zwerfafval geïntensiveerd (zie ook paragraaf 4.5).

4.2 Gefaseerd invoeren ondergrondse restafvalinzameling

Gemeente Maastricht telt momenteel 11 locaties (voornamelijk nabij hoog- en nieuwbouw) met ondergrondse restafvalinzameling. In totaal zijn op deze 11 locaties 35 ondergrondse containers geplaatst waarop ongeveer 1.185 huishoudens zijn aangesloten. Bij de evaluatie van het meerjarenprogramma is geopteerd te onderzoeken om dit aantal uit te breiden.

Ondergrondse inzamelvoorzieningen kennen een vijftal belangrijke voordelen:

- de burger kan het afval op elk moment kwijt;
- ondergrondse containers dragen bij aan een verbetering van de ruimtelijke inrichting door een hoger niveau van de beeldkwaliteit;
- door de mechanisering van de lediging vindt er geen zware belasting meer plaats bij het inzamelend personeel;
- in combinatie met een registratie- en telsysteem hoeft een container pas geledigd te worden op het moment dat deze (bijna) vol is. Hierdoor kan efficiënter worden ingezameld;
- Daarnaast heeft het systeem aansluiting op de afrekensystematiek van de restzak en heeft het toegangsregulatie (adresgebonden).

Ondanks de voordelen is ondergrondse afvalinzameling niet overal toepasbaar. Door de archeologische ondergrond, slechte bereikbaarheid met inzamelvoertuigen en onvoldoende dekkingsgraad is ondergrondse afvalinzameling in het centrumgebied van gemeente Maastricht niet haalbaar.

Gelet op de ervaringen met de huidige locaties en de genoemde voordelen streeft gemeente Maastricht naar uitbreiding van de ondergrondse restafvalinzameling. Voor de onderliggende planperiode geldt de doelstelling, daar waar mogelijk het aantal verzamel- /clusterplaatsen bij hoogbouwlocaties met ondergrondse restafvalcontainers uit te breiden. In totaal komen hier op langere termijn circa 21.000 midden- en hoogbouwaansluitingen voor in aanmerking.

Voor de ondergrondse restafvalinzameling worden enkele uitgangspunten gehanteerd:

- er zal sprake zijn van een gefaseerde invoer van ondergrondse restafvalinzameling. Gestreefd wordt naar ondergrondse inzameling bij de midden- en hoogbouwlocaties (dit is circa 30% van het totaal aantal huisaansluitingen);
- het principe van 'de vervuiler betaalt' middels de gemeentelijke restzak blijft ook bij ondergrondse restafvalinzameling bestaan: Middels toegangscontrole met een pasje betaalt de burger per inworp waarbij 1 inworp gelijk staat aan de kosten van 1 gemeentelijke restzak. Des te vaker hij/zij iets in de container werpt, des te meer zal deze moeten betalen. Bij deze restafvalvoorzieningen hoeven de aangesloten huishoudens geen gemeentelijke restzak meer te kopen;
- ondergrondse inzameling in het kernwinkelgebied is uit praktisch oogpunt al een zeer lastige opgave. Bovendien valt dit gebied samen met het beschermde stadsgezicht. Binnen dit gebied worden in principe geen ondergrondse restafvalvoorzieningen gerealiseerd maar wel aan de randen daarvan;
- alle nieuwbouwlocaties bij hoogbouw worden voorzien van ondergrondse restafvalinzameling; de voorzieningen maken hier deel uit van de (door de gemeente goed te keuren) projectplannen en worden gefinancierd door de projectontwikkelaar;
- bestaande woninglocaties waar stedelijke vernieuwing plaatsvindt worden voorzien van ondergrondse restafvalinzameling; ook hier zullen de voorzieningen deel uitmaken van de door de gemeente goed te keuren projectplannen en worden gefinancierd door de projectontwikkelaar;
- ondergrondse inzameling bij bestaande grondgebonden bouw (laagbouwaansluitingen) vindt in principe niet plaats. Incidenteel bestaat de mogelijkheid dat een beperkt aantal laagbouwwoningen in de directe nabijheid van een hoogbouwlocatie (bijvoorbeeld aanleunwoningen bij een verzorgingstehuis) gebruik kan maken van de ondergrondse voorzieningen;
- midden- en hoogbouwlocaties met in pandige voorzieningen kunnen (onder de minimale voorwaarde van cofinanciering) in aanmerking komen voor een ondergrondse inzamelvoorziening;
- bij de locatiekeuze vindt aansluiting plaats met het Handboek Openbare Ruimte en wordt per locatie de keuze mede bepaald door de landschappelijke inpassing en de aanwezigheid van kabels en leidingen. Voor wat betreft de ondergrondse containers zullen in het handboek nadere eisen worden opgenomen;
- hoewel de wettelijke plicht met betrekking tot de loopafstand van deur tot afvalvoorziening/aanbiedplaats is losgelaten wil de gemeente Maastricht de maximale loopafstand van 125 meter blijven hanteren.

Voor in de onderliggende planperiode geldt dat het daadwerkelijke aantal ondergrondse containers uiteindelijk zal worden bepaald middels een gedetailleerd locatieonderzoek op basis van de hierboven genoemde uitgangspunten. Vooralsnog wordt uitgegaan van een gemiddelde van 35 aansluitingen per ondergrondse container. In haar totaliteit betekent ondergrondse inzameling bij circa 21.000 hoogbouw aansluitingen op termijn de aanschaf en plaatsing van ongeveer 600 ondergrondse containers. Vooralsnog wordt er hierdoor van uitgegaan dat in de onderliggende planperiode circa 100 ondergrondse restafvalcontainers kunnen worden aangeschaft.

Invoering van ondergrondse restafvalinzameling zal gefaseerd plaatsvinden waarbij rekening wordt gehouden met het realiseren van de Arbonormen, het personeelsverloop van de sector Stadsbeheer en een efficiënte bedrijfsvoering in relatie tot de aanschaf van bijpassend inzamelmaterieel.

4.3 Optimaliseren grofvuilinzameling aan huis

Gemeente Maastricht kent middels de GR Milieuparken Geul en Maas vier milieuparken waar burgers hun grofvuil naar toe kunnen brengen. Daarnaast kent Maastricht een haalvoorziening die wordt verzorgd door de buurtbeheerbedrijven. Bij de kringloopwinkels en –bedrijven kunnen burgers goede gebruikte goederen aanbieden.

Hoewel een brengsysteem betere scheidingsmogelijkheden biedt, wil de gemeente het huidige systeem met de inzamelmogelijkheid aan huis behouden omdat niet iedere burger in de gelegenheid is het grofvuil weg te brengen. Wel kan het huidige haalsysteem voor grofvuil verder worden verbeterd. Burgers moeten voor het afhalen aan huis een afspraak maken met het buurtbeheerbedrijf dat in hun buurt werkzaam is. De kosten die hiermee zijn gemoeid zijn bij de burger niet altijd even duidelijk en ook (de beleving van) het serviceniveau laat soms te wensen over. In onderliggende planperiode wordt daarom ingezet op verbetering van het afwikkelingstraject in het inzamelproces. Denk hierbij aan verbeterde communicatie over de ophaalkosten, de ophaalfrequentie en de responstijd.

4.4 Toekomstig brengsysteem grofvuil

Toekomst brengsysteem

Vanuit de visie van scheiding aan de bron is het stimuleren van het brengen van grofvuil gewenst omdat op de milieuparken beter kan worden gescheiden en de inzamelkosten lager liggen dan bij een haalsysteem. Stimuleren gebeurt reeds doordat het halen duurder is dan het zelf brengen. Ter verbetering van het serviceniveau is het daarbij noodzakelijk 'comfortabele' milieuparken ter beschikking te stellen waarop snelle doorlooptijden mogelijk zijn en waarbij de burger gemakkelijk zijn/haar afval kwijt kan. De milieuparken zijn door hun omvang en locatie beperkt in de mogelijkheden voor afvalscheiding in meer fracties dan hetgeen nu wordt aangeboden.

In vergelijking met andere steden is het denkbaar dat gemeente Maastricht uiteindelijk zou kunnen volstaan met één á twee moderne milieuparken. Daarbij komt dat wanneer de Noorderbrug wordt aangepast (als gevolg van een herinrichting van het wegennet) het daar onder liggende milieupark verplaatst zal moeten worden. Een zoekopdracht is hiervoor reeds geformuleerd en krijgt ook z'n plaats in de structuurvisie.

Binnen de huidige planperiode kan dit betekenen dat er een heroverweging dient plaats te vinden van de drie andere brengvoorzieningen zodat de capaciteit en het serviceniveau geborgd blijft. De inrichting van de toekomstige brengvoorzieningen van grofvuil zal in nauwe afstemming moeten plaatsvinden met de buurgemeenten. Nader onderzoek zal de mogelijkheden en de effecten met betrekking tot duurzaamheid en mobiliteit in beeld moeten brengen zodat in de onderliggende planperiode een besluit kan worden genomen over de toekomst van de milieuparken.

4.5 Terugdringen illegale dump en zwerfafval

De grootste problematiek op het gebied van afval en openbare ruimte is illegale dump rondom de milieuperrons en het ontstaan van zwerfafval. In 2008 heeft de MTB 528 ton rondom de milieuperrons opgehaald, in 2009 is de hoeveelheid reeds opgelopen tot 762 ton en in 2010 is er 748 ton rondom de milieuperrons verkeerd aangeboden.

De huidige inzet op deze problematiek wordt momenteel opgelost door de MTB het illegaal aangetroffen afval regelmatig weg te laten halen. Vanuit handhaving blijft het moeilijk om de daders op heterdaad te betrappen. Extra surveillances leveren tot nu toe niet het gewenste resultaat op. En het plaatsen van vaste camera's kent zijn beperkingen en is een dure aangelegenheid. Inmiddels heeft het college besloten de handhaving capaciteit op het gebied van afval/reiniging structureel te verhogen van 6 naar 10 fte. Deze extra 4 fte zijn speciaal voor handhaving van de aanbiedregels rondom de milieuperrons aangetrokken.

Gemeente Maastricht gaat samen met Gemeenteschoon (een samenwerkingsverband tussen de NVRD en Agentschap.nl) aan de slag voor het terugdringen van zwerfafval. Gemeenteschoon gaat Maastricht actief ondersteunen in twee trajecten. Een gebiedstraject te weten "zwerfafval in de binnenstad" en 'n thematraject te weten "milieuperrons" voor de aanpak van zwerfafval. Deze trajecten moeten in ieder geval bijdragen aan het verwezenlijken van de volgende doelstellingen:

- terugdringing van de hoeveelheid zwerfafval binnen de gemeente Maastricht;
- een kostenoptimalisatie door een goede balans tussen de drie pijlers van zwerfafvalbestrijding (preventie, reiniging en handhaving).

Beide trajecten zullen de basis vormen voor een nog op te zetten integraal zwerfafvalbeleid.

Beleidsplan Handhaving fysieke ruimte

Met de vaststelling van een nieuw beleidsplan handhaving fysieke ruimte eind 2009 is de basis gelegd voor prioritering van de handhavingstaken. Destijds kende zwerfafval (klein zwerfafval en grote dumpingen) een gemiddelde prioriteit en was de aanpak in eerste instantie gericht zijn op regulier en signaaltoezicht, onmiddellijk opruimen en strafrechtelijk optreden.³

³ Beleidsplan handhaving fysieke ruimte gemeente Maastricht, VTH 07/2009.

In 2011 wordt de handhaving geïntensiveerd door geen 6 fte maar 10 fte in zetten voor de handhaving van de regels van de Afvalstoffenverordening. De effectiviteit van de handhaving zal worden getoetst aan meetbare toezichts- en handhavingresultaten. Het doel is om de problematiek beheersbaar te maken. Hiervoor zijn goede communicatielijnen en heldere afspraken tussen Ruimte en VTH noodzakelijk. De sector VTH ondersteunt integrale afstemming met andere beleidsvelden ook in haar ontwikkelingsprogramma. In de aanpak van illegale dump is het wenselijk handhaving aan te sturen op basis van meldingen over illegale dump (door burgers en/of de MTB) en waarnemingen van de eigen afvalophalendienst. De hoeveelheid illegaal gedumpt afval wordt geregistreerd door de gemeente.

4.6 Optimaliseren vergunningverlening textielinzameling

Voor het streven naar een betere bronscheiding is onder andere een uitbreiding en verbetering van het vergunningsstelsel voor de textielinzameling⁴ nodig. Denk hierbij aan een verbeterde registratie van de inzamelhoeveelheden door hier bij de vergunningverlening heldere afspraken over te maken. Verder zal de vergunningverlening zo gestuurd worden dat een gemeentebrede dekking van het inzamelgebied ontstaat. Op dit moment is onvoldoende duidelijk welke instelling waar in de gemeente inzamelt. Ook zal via communicatie aandacht worden besteed aan de textielinzameling.

4.7 Herijking KCA-inzameling

Klein chemisch afval wordt in de gemeente Maastricht ingezameld via de KCA-depots op de milieustraten en 2 maal per jaar wordt KCA huis-aan-huis ingezameld. Daarnaast wordt via de detailhandel een aantal aparte KCA afvalfracties zoals batterijen en medicijnen ingezameld bij de winkeliers en apothekers. Gemeente Maastricht blijft, in vergelijking met gemeenten die deel uitmaken van de benchmark, iets achter bij het gemiddelde. Middels intensivering van het flankerend beleid (communicatie) rond de huis-aan-huis inzameling wil de gemeente de resultaten van de KCA-inzameling verder verbeteren. Verder wordt het plaatsen van retourterminals voor KCA in overleg met het bedrijfsleven onderzocht. De bestaande overeenkomst eindigt op 1 januari 2012. In 2011 wordt onderzocht op welke wijze de KCA-inzameling wordt voortgezet. Er is een landelijke trend om de chemokar af te schaffen maar er zijn ook mogelijkheden om deze stroom te combineren met andere afvalstromen zoals kleine elektronische of elektrische apparaten.

4.8 Monitoren en optimaliseren gescheiden inzameling kunststoffen

Per 1 juni 2009 is de kunststofinzameling uitgebreid met de brede kunststoffractie. Waar voorheen enkel flessen en flacons werden ingezameld, wordt nu de brede kunststoffractie ingezameld met behulp van de bestaande ondergrondse inzamelvoorzieningen. Tegelijkertijd is de ledigingfrequentie opgeschroefd van vier keer naar zeven keer per week. Voor een optimaal resultaat is het van belang de uitbreiding van de kunststoffractie te monitoren en het

⁴ Met textielinzameling wordt de inzameling van herbruikbare kleding en schoeisel bedoeld.

ledigingsregime waar nodig bij te stellen. Verder worden de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de kunststofinzameling nauwlettend gevolgd. Het Verpakkingenakkoord loopt in 2012 af. Gemeente Maastricht wil de gescheiden inzameling in de onderliggende planperiode voortzetten. De huidige vergoeding blijft in stand tot en met 2012. Er breekt een interessante periode aan met onderhandelingen over het vervolg tussen de VNG en Nedvang en daarbij gaat ook de financiering van de vergoedingen een rol spelen. Voor Maastricht maar ook voor de VNG is het zonneklaar dat het inzamelen van verpakkingen, een verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven, vergoed moet blijven worden.

4.9 Optimaliseren gft-inzameling bij hoogbouw

De huidige inzamelresultaten van gft zijn goed. De gft-inzameling bij hoogbouw (met de emmers) is wel een aandachtspunt. De gemeente wil daarom een onderzoek doen naar de effectiviteit en de efficiency van gft-inzameling bij hoogbouwlocaties. Het gaat om het verkrijgen van inzicht in het aanbod, het aandeel in het totale afval, de kwaliteit en de logistieke kosten.

4.10 Heroverweging gescheiden luiერinzameling

Gemeente Maastricht heeft in het verleden meegewerkt aan een proef met de luiერinzameling. Dit heeft tot nu toe nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. Met het opstellen van dit nieuw afvalstoffenbeleidsplan bestaat er behoefte nog eens serieus te kijken naar de huidige mogelijkheden voor het inzamelen en verwerken van luiер- en incontinentiemateriaal.

Beknopte verkenning

Na het faillissement van de verwerker Knowaste in 2007 zijn meerdere gemeenten in Nederland op zoek gegaan naar alternatieve verwerkingsmogelijkheden voor luiер- en incontinentiemateriaal. Het blijkt dat afvalverwerker Orgaworld een deel van het afval van Knowaste heeft overgenomen en ook op dit moment het enige verwerkingsbedrijf in Nederland is. Luiers en incontinentiemateriaal worden bij Orgaworld zowel gescheiden als samen met het GFT-afval aangeleverd.

De luiers liggen vervolgens vier weken samen met bacteriën in een tunnel, en worden daar vergist waardoor ze gas produceren. Dit gas wordt deels gebruikt in de eigen installatie; de rest van het gas wordt gebruikt om groene stroom om te wekken. De stroom pulp die na vier weken overblijft, wordt compost. Het plastic wordt er uitgezeefd en verzameld als brandstof om vervolgens te worden verbrand in een afvalverbrandingsinstallatie.

De meest recente studie naar (gescheiden) luiерinzameling en -verwerking is een evaluatie van luiерinzameling van het Vlaamse OVAM⁵. Opvallend in deze studie is dat geen enkel scenario gunstiger is dan het referentiescenario: een 2-wekelijkse huis-aan-huis inzameling via restafval waarbij de luiers met de restfractie mee de verbrandingsoven ingaan. Alle scenario's zijn duurder dan het inzamelen en verwerken via het restafval en op één uitzondering na (Thenergo-

⁵ Evaluatie van de selectieve inzameling van wegwerpluiers en wegwerpluiers ingezameld via GFT-afval, OVAM, juni 2009.

Knowaste) blijken ze altijd een verslechtering voor het milieu⁶. Die ene (theoretische) uitzondering scoort in de praktijk ecologisch alleen maar licht beter als daarbij voldaan is aan ambitieuze randvoorwaarden (volledige kunststofrecycling). Wordt hier niet aan voldaan, dan is ook dit scenario slechter voor het milieu. De studie concludeert dan ook dat vanuit milieuhygiënisch en economisch oogpunt het niet langer meerwaarde biedt afvalluiers in te zamelen en te verwerken. Dit geldt voor zowel de gescheiden luierinzameling als voor de inzameling samen met GFT-afval.

Als gevolg van de dalende verwerkingsprijzen van het restafval zal uit kostenoverwegingen een gescheiden inzamelroute minder aantrekkelijk worden. Daarbij komt dat de verwerkingsroute in combinatie met het vergisten van GFT-afval slechts door één Nederlandse marktpartij wordt uitgevoerd hetgeen uit risico- en kostenoverwegingen niet aantrekkelijk is. Daarom wordt afgezien van gescheiden inzameling van luier- en incontinentiemateriaal.

4.11 Contractbeheer overige afval componenten

In de komende planperiode zullen de contracten van de meeste afvalstromen moeten worden verlengd, opnieuw in de markt moeten worden gezet dan wel in bovengemeentelijk samenwerkingsverband moeten worden aanbesteed. Dit geldt voor de componenten papier, glas, drankenkartons/blik, de grofvuilcomponenten van de milieuparken (o.a. hout, puin en grond), de kringloopgoederen en de afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en het Limburgbrede afvalcontract (restafval, gft en grofvuil).

4.12 Opstellen communicatieplan

Gemeente Maastricht licht haar inwoners al jaren middels de Sjek en Sjoen campagne voor over de wijze waarop afval gescheiden dient te worden aangeboden. Via de lokale pers, de afvalkalender en de gemeentelijke website worden inwoners voorgelicht onder andere op het gebied van afvalscheidingsregels, aanbestedingen en aanbestedingsplaatsen.

In de praktijk zijn veel van deze communicatie-uitingen gekoppeld aan een bepaalde maatregel of project. Voor de uit te voeren maatregelen en het behalen van de gewenste doelstellingen is het noodzakelijk dat burgers goed worden ingelicht en waar mogelijk tijdig worden betrokken bij de voorgestelde veranderingen. Om de communicatie gericht en systematisch op te pakken is een communicatieplan onontbeerlijk. Gemeente Maastricht stelt hiertoe een communicatieplan op met aandacht voor zowel structurele voorlichting over afvalinzameling en afvalscheidingsmogelijkheden naar de burger alsmede aandacht voor de specifieke informatieve begeleiding en voorlichting over de voorgenomen maatregelen.

Het accent ligt de komende jaren op structurele en projectmatige aandacht (bij deze laatste valt te denken aan invoering brede ondergrondse restafvalinzameling).

⁶ Hierbij zijn zowel scenario's onderzocht waarbij luiers gescheiden worden ingezameld als inzameling in combinatie met GFT-afval. Ook is een onderscheid gemaakt in huis-aan-huisinzameling en inzameling via brengsystemen (containerparken).

Daarnaast wil Maastricht meer openbaarheid geven aan de behaalde resultaten (zowel positief als negatief) richting de gemeenteraad en het dagelijks bestuur, maar ook naar de burger toe (service verhogend). Ook zal de gemeente communiceren over de verantwoordelijkheden die onze burgers moeten nemen. Daarbij zal het beeldmerk Sjiek en Sjoen worden gebruikt voor gedragsbeïnvloeding.

4.13 Organisatie van het afvalbeheer

De gemeentelijke organisatie kent nevensgeschikte organisatieonderdelen waarbij sprake is van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. Binnen het veld afvalbeheer spelen de relaties tussen de Sector Ruimte, Stadsbeheer, Vergunning, Toezicht & Handhaving (VTH), de Publieke en Interne Dienstverlening (PID) en het gemeenteloket een belangrijke rol. De ingezette koers van organisatieontwikkeling en professionalisering zal de komende beleidsperiode verder worden doorontwikkeld.

4.14 Tarievenbeleid

Het huidige tarievenbeleid waarin de vervuiler betaalt middels de gemeentelijke restzak blijft gehandhaafd. Wel is bij uitbreiding van het aantal ondergrondse voorzieningen voor restafval van belang rekening te houden met een afname in de verkoop van de gemeentelijke restzak. De facturatie bij de ondergrondse restafvalinzameling wordt vertaald in een tarief per inworp in de verzamelcontainer (staat gelijk aan de prijs van een restzak). Dit wordt per kwartaal gefactureerd aan haar burgers.

Samenvattend

Voor een duidelijk overzicht van de te nemen maatregelen zijn in de onderstaande tabel alle maatregelen opgenomen. De gegevens over het resultaat, de verantwoordelijkheid, de planning en kosten zullen in de verdere uitwerking ingevuld worden. Uiteindelijk levert dit het uitvoeringsprogramma op.

Maatregel		Planning uitvoering				
Nr.	Omschrijving	2011	2012	2013	2014	2015
4.1	Verbeteren uitstraling milieuperrons	x	x			
	Invoeren ondergrondse restafvalinzameling					
4.2	eerste fase bij bestaande hoogbouw	x	x	x		
	Invoeren ondergrondse restafvalinzameling					
4.3	bij nieuwe hoogbouwlocaties	x	x	x	x	x
4.4	Optimaliseren grofvuilinzameling aan huis	x	x			
4.5	Toekomstig brengsysteem grofvuil		x	x		
4.6	Terugdringen illegale dump en zwerfafval	x	x	x	x	x
	Optimaliseren vergunningverlening					
4.7	textielinzameling			x		
4.8	Herijking KCA-inzameling	x				
	Monitoren en optimaliseren gescheiden					
4.9	inzameling kunststoffen		x			
4.10	Optimaliseren gft-inzameling bij hoogbouw	x				
4.11	Contractbeheer overige afvalcomponenten:					
	Papier		x		x	
	Glas		x		x	
	Drankenkartons en blik		x		x	
	Kringloopgoederen en AEEA				x	
	Huishoudelijk restafval, gft-afval en grofvuil		x	x		
	Overige afvalcomponenten milieuparken		x		x	
4.12	Opstellen communicatieplan		x			

5 Kaders voor de uitvoering

In het voorgaande hoofdstuk zijn de maatregelen beschreven die de gemeente Maastricht in de periode tot 2015 wil implementeren. Dit hoofdstuk gaat in op het plan van aanpak. Onderdeel van het plan van aanpak is een monitoring en evaluatieproces van het gevoerde beleid.

5.1 Regie van het uitvoeringsprogramma

De geplande wijzigingen in met name de ondergrondse inzamelstructuur vergen een gecoördineerde aanpak waarbij afstemming plaatsvindt tussen de inzamelactiviteiten en de gefaseerde invoering van ondergrondse verzamelcontainers voor de hoogbouw.

Bij de uitbesteding van de plaatsingsactiviteiten is regie nodig op de uitvoering. Daar wordt in voorzien door het maken van heldere afspraken en het volgen van de voortgang hiervan. Voor de uitvoering van de maatregelen wordt rekening gehouden met de beschikbare capaciteit van de personele bezetting. Waar specifiek inhoudelijke kennis voor is vereist of aanvullende capaciteit benodigd is, zal gebruik worden gemaakt van externe capaciteit.

5.2 Planning en uitwerking meerjaren-programma

De in het vorige hoofdstuk genoemde maatregelen worden in het uitvoeringsprogramma verder geconcretiseerd. In het uitvoeringsprogramma is een globale meerjarenplanning aangehouden waarbij jaarlijks de maatregelen staan vermeld die binnen de planperiode worden uitgevoerd. Het uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het college van B&W.

In het uitvoeringsprogramma is een samenvattend overzicht opgenomen van alle maatregelen in deze periode van het beleidsplan. Ook de tijdsplanning van de activiteiten is hierin opgenomen.

De bedoeling is dat over de voortgang van de uitvoering jaarlijks aan de raadscommissie wordt gerapporteerd.

5.3 Financiële paragraaf

In deze paragraaf worden allereerst de uitgangspunten van financiële huishouding van het afvalbeheer toegelicht:

1. Verbeteren uitstraling milieuperrons.

Voor de noodzakelijke vervangingsaanschaf van 180 ondergrondse containers op de milieuperrons in 2011 wordt een investering geraamd op €870.000--.

Naast de vervanging van 180 ondergrondse containers op de milieuperrons in 2011 wordt voor de komende planperiode rekening worden gehouden met de vervanging van 114 ondergrondse containers op de milieuperrons in 2013 (€ 570.000).

2. Gefaseerde invoer ondergrondse afvalcontainers

Voor het ondergronds brengen van 100 ondergrondse restafvalcontainers worden de kosten geraamd op € 900.000,--.

3. Optimaliseren grofvuilinzameling aan huis

Deze maatregel wordt kostenneutraal uitgevoerd.

4. Toekomstig brengsysteem grofvuil

De toekomstige verplaatsing van milieupark Noorderbrug zal worden meegenomen in de begroting van de GR Geul en Maas. Volgens planning gaat dat pas vanaf 2014 spelen.

5. Terugdringen illegale dump en zwerfafval

Handhaving van de regels van de Afvalstoffenverordening vindt plaats met gelabelde formatie van de sector VTH. Deze formatie wordt gefinancierd uit afvalstoffenheffing.

6. Optimaliseren vergunningverlening textielinzameling

Afstemming in de vergunningverlening vindt budgetneutraal plaats.

7. Herijken KCA-inzameling

Voor de herijking van de kca-inzameling wordt gezocht naar samenwerking met omliggende gemeenten. Uit de aanbesteding zal blijken op welke wijze en tegen welke kosten de kca-inzameling zal worden gecontinueerd.

8. Monitoren en optimaliseren gescheiden inzameling kunststoffen

De vergoeding van kunststof verpakkingen blijven ook in de jaren 2011 en 2012 ongewijzigd. Voor de jaren daarna is het nog onduidelijk wat gaat gebeuren gezien het Verpakkingsbesluit loopt tot en met 2012 (zie ook de risicoparaagraaf).

9. Optimaliseren gft-inzameling bij hoogbouw

Bij het onderzoek naar het optimaliseren van de gft-inzameling in de hoogbouw zullen de volgende elementen worden betrokken: opbrengst en kwaliteit gft-afval, inzamelkosten, beheer afvalinzamelmiddelen.

10. Contractbeheer overige afvalcomponenten

Bij de nieuwe aanbestedingen van glas, papier, drankenkartons en blik grofvuil, restafval en GFT.

11. Opstellen communicatieplan

Bij de uitvoering van Communicatieplan” zal de slogan “Sjiek en Sjoen, samen doen “ worden gebruikt. De bezuiniging die in 2010 vanuit IBOR is gedaan blijft in stand. De slogan “Sjiek en Sjoen, samen doen” zal vanwege het feit dat deze nog steeds goed is ingeburgerd voortaan worden gebruikt bij probleem/productgestuurde communicatie en door de desbetreffende producten gefinancierd. Voor het product Afval wordt jaarlijks € 75.000,-- geraamd voor de communicatie.

De bovengenoemde kosten worden opgevangen binnen de afvalbegroting.

5.4 Risicoparagraaf

Ontwikkeling Afvalfonds na 2012

Het voornemen van het Rijk om de verpakkingbelasting niet meer in het afvalfonds te storten houdt een groot potentieel risico in voor gemeenten.

Per jaar – en dat is gebaseerd op de huidige vergoedingen (tot en met 2012) - krijgt de gemeente Maastricht € 700.000,- tot € 800.000,-. De uiteindelijke hoogte van de vergoedingen hangt af van de hoeveelheden ingezamelde verpakkingen. De VNG is op dit moment bezig met een stevige lobby richting de Tweede Kamer om de verpakkingbelasting te gebruiken voor het bestemde doel en dus om het voornemen van het kabinet terug te draaien. In de Raamovereenkomst tussen VNG, VROM en Nedvang is het vullen van het afvalfonds door VROM vastgelegd.

Landelijk is men er van overtuigd dat de huidige inzamelstructuur in stand moet blijven: er is uit strategisch oogpunt geen weg meer terug. Het is voor de VNG ondenkbaar – en zo is dat ook richting de Tweede Kamer bij brief geventileerd - dat gemeenten opdraaien voor de kosten van de inzameling van iets waar zij niet voor verantwoordelijk zijn.

Voor 2012 ligt er geen risico maar we zullen in de loop van 2012 wel duidelijk moeten krijgen of het potentiële risico een serieuze dreiging wordt.

Verwerkingsprijzen afvalcomponenten

De verwerkingsprijzen van grofvuilcomponenten en oud papier zijn in de loop van 2010 op een zeer gunstig niveau komen te liggen. De afvalverwerkingsmarkt is zeer conjunctuurgevoelig.

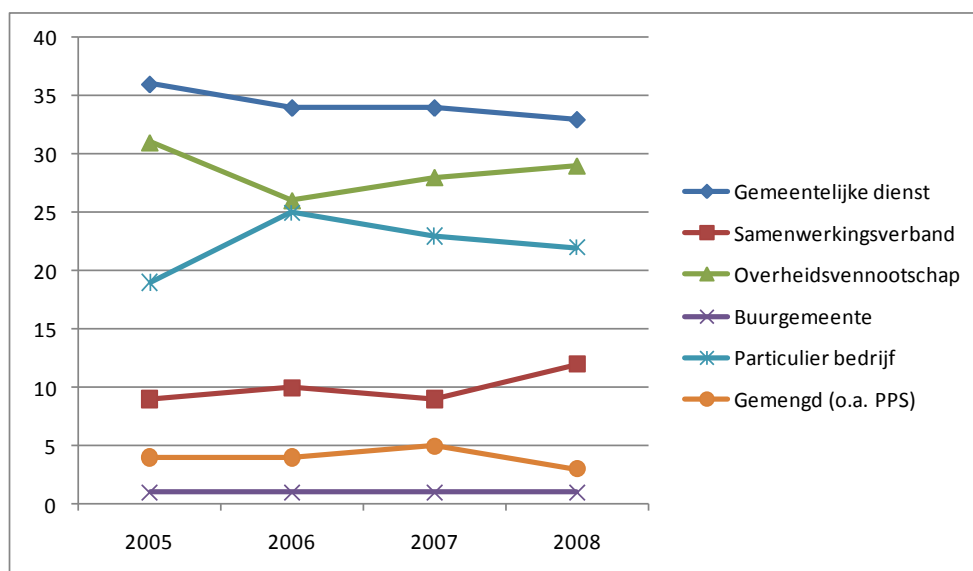
Bijlage 1

Trends en achtergronden

Trends in de markt

Organisatievormen

De afgelopen jaren heeft zich een verschuiving voorgedaan op de Nederlandse afvalmarkt. Het aantal gemeenten met een eigen reinigingsdienst is de afgelopen jaren gedaald. Gemeentelijke diensten zoeken naar schaalvergroting waarbij een voorkeur lijkt te bestaan voor een overheids-gedomineerde organisatievorm. Het aantal verzelfstandigde afvalbedrijven (overheidsvennootschappen) en samenwerkingsverbanden is gestegen (zie onderstaande grafiek).



Figuur 1. Ontwikkeling in verdeling organisatievormen als percentage van het aantal huishoudens⁷.

Drijfveren achter de concentratie- en schaalvergrotingstrends in de afvalwereld zijn:

- het algemene streven naar professionalisering en verbetering van uitvoeringsprestaties;
- de toename van de kapitaalintensiteit (mechanisering) en technische complexiteit van de afvalinzameling en reinigingsstaken;
- de noodzaak om efficiënter te werken in een verdringingsmarkt met relatief lage marges.

Iets meer dan 1/3 van de gemeenten heeft de afvalinzameling uitbesteed aan een particulier bedrijf (situatie 2008). Deze gemeenten vertegenwoordigen ruim 20% van de huishoudens. Ongeveer 1/5 van alle gemeenten voert de afvalinzameling nog in eigen beheer uit. Doorgaans zijn dit de grotere gemeenten met 100.000 inwoners en meer.

Afvalinzameling in eigen beheer is binnen de groep kleinere gemeenten een minderheid. De meeste kleinere gemeenten werken samen of hebben gekozen voor uitbesteden.

⁷ Bron: Afvalstoffenheffingen 2006,2007,2008, Uitvoering Afvalbeheer, SenterNovem, mei 2008.

Publiek-private samenwerking met particuliere inzamelaar

Het ministerie van Financiën omschrijft publiek-private samenwerking (PPS) als 'samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risico-verdeling'. In veel gevallen wordt deze samenwerkingsvorm gezien als een goede methode voor het oplossen van bestaande ruimtelijke problemen.

Deze samenwerking kan leiden tot gebundelde kennis en inzichten en tot efficiencywinst. Succes is echter niet gegarandeerd. Diverse evaluaties van deze samenwerkingsvorm tonen aan dat het van groot belang is op vooraf heldere afspraken te maken, onder andere op het gebied van besluitvormingsprocessen en -structuren.

Schaalvergroting en taakverbreding

Binnen de afvalwereld wordt als vuistregel voor een efficiënte en professionele bedrijfsvoering een verzorgingsgebied van (minimaal) 60.000-80.000 aansluitingen gehanteerd. Zichtbaar is dat verschillende regionale uitvoeringsorganisaties op zoek gaan en blijven naar verdere schaalvergroting of taakverbreding. Reinigingsbedrijven als bijvoorbeeld IRADO, NV SAVER en Netwerk hebben de afgelopen jaren hun werkgebieden verder uitgebreid. Begin 2009 is de gemeente Liesveld toegetreden tot de reinigingsdienst GGNZ. Een kleinere schaalgrootte hoeft echter ook geen onoverkomelijk probleem te zijn, als bijvoorbeeld de overhead beperkt kan blijven en er bijvoorbeeld gebruik gemaakt kan worden van strategische allianties.

In deze ontwikkelingen spelen de aanbestedingsregels een rol, omdat partijen door uit te schrijven aanbestedingen opdrachten kwijtraken (en andere binnenhalen). Minder dominant, maar wel degelijk waarneembaar, is dat (regionale) afvalbedrijven hun takenpakket proberen te verbreden in de richting van aanverwante reinigingstaken en integraal beheer van de openbare ruimte (tendens naar diversificatie). De gemeente Gouda bijvoorbeeld heeft in 2006 de beheer- en onderhoudstaken verzelfstandigd en gekoppeld aan de reeds bij de NV Cyclus ondergebrachte afvalinzameling.

Ondanks overnames en concentratietendensen bij de grote marktspelers blijft er wel degelijk ook ruimte voor regionale en lokale reinigingsbedrijven, mits op een voldoende grote schaal kan worden gewerkt. Naast kostenaspecten zijn service en bestuurlijke zeggenschap constante en nog steeds dominante keuzefactoren bij positioneringvraagstukken. Intergemeentelijke of publiekprivate samenwerkingsverbanden blijven vanuit deze invalshoeken daarom ook nadrukkelijk in beeld.

Herwaardering overheidsuitvoering

De drang naar schaalvergroting en verzakelijking heeft ook een keerzijde. De afstand tot en binding met de individuele gemeenten wordt letterlijk en figuurlijk groter. Daardoor kan vervreemding optreden. Op diverse plaatsen in het land is zichtbaar dat gemeenten (met name gemeenteraden) weer meer grip willen krijgen op de uitvoering van de inzamel- en reinigingstaken.

De meest in het oog springende voorbeelden:

- de gemeente Nijmegen wil de sturing op de NV DAR versterken. Een van de opties is om de uitvoering weer in eigen beheer te doen;
- iets soortgelijks speelt in Eindhoven. De PPS met Van Gansewinkel ligt daar onder vuur. De gemeente Eindhoven wil ook meer invloed op de uitvoering;
- de regiogemeenten in Rivierenland willen dat de AVRI een gemeenschappelijke regeling blijft. Het omvormingstraject richting 'overheids-NV' is zeer recent stopgezet.

Bespeurbaar is dat de huidige financiële crisis deze revival van overheidsinvloed versterkt.

Techniek en bedrijfsvoering

Mechanisering en automatisering

De mechanisering in de afvalinzameling zet verder door. De inzameling met zijladers en ondergrondse afvalcontainers wordt steeds meer toegepast in Nederland. De inzameling wordt daarmee steeds kapitaalintensiever, terwijl op menskracht meer en meer wordt bespaard, wat met het oog op (hoge) arbeidsbelasting een positieve ontwikkeling is. Dat op steeds grotere schaal wordt overgegaan op ondergrondse inzameling (bij hoogbouw) kan, afhankelijk van de oorspronkelijke inzamelmethode, negatieve gevolgen hebben voor de mate van afvalscheiding.

Bovendien blijkt dat er, met name in een sterk stedelijke omgeving, behoefte is aan meer toezicht in verband met de grotere aanwezigheid van verzamelcontainers en het (gemiddeld) minder 'aangepaste aanbiedingsgedrag' van de stadsbewoner (meer dumpingen, foutieve aanbiedingen en naast geplaatst vuil bij verzamelcontainers).

Naast de mechanisering zet ook de automatisering verder door. Steeds meer gemeenten gaan over op geregistreerd verzamelen van huishoudelijk afval, al dan niet in combinatie met diftar. Door plaatsing van chips in de minicontainers wordt professioneel containerbeheer mogelijk waarbij bijvoorbeeld gestolen containers geblokkeerd kunnen worden voor lediging.

Ook in de ondergrondse verzamelcontainers speelt automatisering inmiddels een rol in de vorm van toegangscontrole en automatische volmeldingen.

Logistieke ontwikkelingen

Door de verdergaande mechanisering en introductie van zijbeladingstechnieken zal de logistieke structuur op termijn wijzigingen ondergaan. Nieuwe logistieke concepten gaan uit van pers- en wisselcontainers (in plaats van de traditionele overslag met behulp van een kraan), vanwaar volle containers via as en/of water getransporteerd worden naar verwerkers.

Integraal beheer en beeldkwaliteitsturing

In het beheer van de openbare ruimte wordt meer en meer toegewerkt naar beeldkwaliteitsturing. Frequentiesturing wordt in dat geval verlaten en vervangen door een systeem waarin een genormeerde beeldkwaliteit bepalend is voor de uitvoering van veegwerkzaamheden en groenonderhoud. Deze werkwijze heeft aanzienlijke consequenties voor beleid en bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie(s).

De verschillende reiniging- en onderhoudstaken moeten beter op elkaar worden afgestemd en veel meer vanuit een gezamenlijke uitvoeringsregie worden aangestuurd. De gemeente blijft

daarbij de opdrachtgever en centrale regisseur, in de uitvoering wordt een aannemer/-uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor een gecoördineerde uitvoering. De grote beleidsmatige en organisatorische opgaven zorgen ervoor dat het tempo waarin beeldkwaliteitsturing wordt ingevoerd nog relatief laag ligt.

De verwachting is echter dat hier op korte termijn verandering in zal komen. SenterNovem heeft onlangs gemeld dat anno 2008 circa 20% van de gemeenten met schoonheidsgraden werkt. Binnen twee jaar verwacht SenterNovem dat dit percentage naar 90% zal zijn gestegen.

Het CROW, het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte, onlangs een kwaliteitscatalogus opgesteld voor de openbare ruimte. De catalogus vormt een landelijke standaard voor het vast stellen van onderhoudsniveaus. Verschillende overheidsgedomineerde afvalbedrijven experimenteren hier mee en hebben de ambitie om een belangrijke speler te worden in het beheer van de openbare ruimte. Tot dusverre is het deze overheidsbedrijven nog niet echt gelukt om een trekkende rol in de uitvoering van het integrale beheer van de openbare ruimte voor zich op te eisen.

Professionalisering

Professionalisering speelt niet alleen in de bedrijfsvoering van afval- en reinigingsbedrijven, maar doet zich ook voor aan de opdrachtgeverkant. Belangrijke termen daarbij zijn contractmanagement en outputsturing. Contractmanagement is het maken van afspraken over de inzameling en verwerking van (gescheiden) huishoudelijk afval en diensten daaromheen zoals communicatie, klachtenregistratie en klachtenafhandeling, alsmede het proces dat daaraan voorafgaat (inventariseren over welke prestaties welke afspraken nodig zijn) en de controle op de nakoming van de afgesproken diensten.

Denk hierbij aan DVO's en beeldbestekken. Met het instrument outputsturing kunnen verbeteringen worden gerealiseerd in de dienstverlening en in de contractrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Verwacht wordt dat deze professionalisering zich de komende jaren verder zal doorzetten.

Dit is een positieve ontwikkeling, de opdrachtnemer is ook gebaat bij een professionele invulling van de regierol. Zonder serieus samenspel wordt niemand beter.

Beleid en regelgeving

Op het gebied van afvalbeleid en -regelgeving is er enerzijds sprake van een gedegen en uitgekristalliseerd beleid, terwijl er anderzijds specifieke ontwikkelingen zijn die de nodige (beleids)aandacht vragen van gemeenten, maar die ook tot veranderingen in de bedrijfsvoering/uitvoering bij de inzameling (kunnen) leiden. Hierbij gaat het om:

- hernieuwde aandacht duurzaamheidsprincipes;
- de verruiming van het gft-beleid;
- de invoering van de inzameling van kunststof verpakkingen;
- de lopende discussie rondom 'Markt en Overheid';
- de huidige arbo-regelgeving;
- de steeds grotere invloed van aanbestedingsregelgeving.

Hierna worden deze trends een voor een toegelicht. Naast bovenstaande punten is sprake van een nieuw Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021. Deze wordt hierna separaat behandeld.

Hernieuwde aandacht duurzaamheid

De hernieuwde aandacht voor de aanpak van klimaatverandering en principes als Cradle to Cradle (C2C) werkt ook door in de sector afval en reiniging. De benadering van 'afval is grondstof' leidt tot innovaties in verwerkingstechnieken en plaatst discussies over afvalpreventie, bronscheiding, waste to energy en introductie van schone voertuigsystemen weer hoog op de agenda. Een prominent voorbeeld hiervan is de inzameling van kunststof.

Verruiming van het gft-beleid

Gemeenten hebben meer armslag gekregen om zelf te bepalen hoe zij het gescheiden inzamelen van groente-, fruit- en tuinafval willen aanpakken. Hierdoor kunnen zij meer rekening houden met de plaatselijke situatie. Om dit mogelijk te maken is de Wet milieubeheer op het gebied van afvalstoffen gewijzigd.

De Wet milieubeheer verplichtte gemeenten wekelijks en bij elk perceel huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Gft-afval moest daarbij gescheiden worden opgehaald. Onder bepaalde voorwaarden konden gemeenten hiervan overigens wel afwijken. Zij moesten dit dan melden aan de inspectie van VROM. De wetswijziging verruimt de mogelijkheden om af te wijken.

De wettelijk verankerde inzamelplicht blijft in de gewijzigde Wet milieubeheer bestaan. Naast de bestaande afwijkingsmogelijkheden kunnen gemeenten er voor kiezen alleen bepaalde bestanddelen van het GFT-afval - zoals tuinafval - gescheiden in te zamelen. Verder mogen zij GFT-afval samen met andere afvalstromen, bijvoorbeeld met luiers, inzamelen.

De meldingsplicht aan de VROM-inspectie vervalt, zodat bijvoorbeeld gemeenten die GFT-afval in bepaalde stadsdelen slechts tweewekelijks willen inzamelen of willen stoppen met de gft-inzameling bij bepaalde flats, dit niet langer verplicht hoeven te melden bij de VROM-inspectie.

Gft-inzameling in 2030?

Een ambitieuze toekomstmogelijkheid voor de gft-inzameling is afschaffing van de gf-inzameling en dit in plaats daarvan via een vergruizer in de keuken af te voeren naar een lokale vergistingsinstallatie. Door een integrale en slimme aanpak in de revitalisering van wijken en in renovatieprojecten van de (sociale) woningbouw kan ingezet worden op een geheel niet-inzamelen en verwerkingssysteem waarin niet alleen het afval maar ook het afvalwater een belangrijke besparing kent.

Door de gf-fractie in combinatie met het toiletafvalwater af te voeren naar een (wijkgebonden) kleinschalige vergistingsinstallatie kan worden bespaard op:

- het waterverbruik: er wordt gebruik gemaakt van een vacuümsysteem waardoor er slechts 1 liter water nodig is per spoelbeurt;
- de waterzuivering: doordat minder spoelwater wordt gebruikt, hoeft minder te worden gezuiverd; ook de riolering kan sterk worden gereduceerd (van 350 – 750 mm naar rioleringsbuizen van 75mm); alsmede op
- energiegebruik: de vergistingsinstallatie wekt netto energie op; en
- de afvalinzameling en –verwerking. Door het ondergrondse inzamelsysteem zijn minder vervoersbewegingen nodig voor de inzameling van het vast afval hetgeen bijdraagt aan de verbetering van de luchtkwaliteit.

Daarnaast biedt het systeem een groot gemak voor de burger aangezien die zijn of haar gf-afval in het aanrecht kan afvoeren. In Sneek loopt momenteel een proefproject met deze techniek.

Kunststofverpakkingen

Per 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in werking getreden. Uitgangspunt van het besluit is de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. In het Besluit zijn doelstellingen opgenomen voor de gescheiden inzameling van verpakkingstromen die het bedrijfsleven moet behalen. Het bedrijfsleven wordt zo mede verantwoordelijk gesteld voor de op de markt gebrachte verpakkingen die uiteindelijk als afval worden verwerkt.

Na een jarenlange discussie en de uitvoering van praktijkproeven met gescheiden kunststofinzameling is het ministerie van VROM tot een akkoord gekomen met de VNG en het bedrijfsleven over de implementatie van het besluit. Op hoofdlijnen komt het akkoord erop neer dat de gemeenten de gescheiden inzameling van verpakkingen uit huishoudelijk afval zullen organiseren en dat hiervoor een vergoeding kan worden gevraagd van het bedrijfsleven. Hiervoor is een afvalfonds in het leven geroepen dat wordt gefinancierd vanuit een heffing op producten met verpakkingsmateriaal. Daarnaast wordt vanuit milieuoogpunt de recyclingdoelstelling van kunststof verhoogd van ruim 30% naar ruim 42% in 2012. De doelstellingen voor deelstromen, waaronder die op het gebied van recycling van kunststof flessen en flacons, komen daarbij te vervallen. De leden van de VNG (de gemeenten) zijn onder voorwaarden akkoord gegaan. In april 2009 is het Afvalfonds, dat de uitbetalingen moet verrichten, opgericht. Medio 2011 wordt een evaluatie van de gescheiden kunststofinzameling verwacht waarbij wordt gekeken naar zowel de resultaten van bronscheiding als nascheiding.

Markt en overheid

Hoewel het Wetsvoorstel Markt & Overheid is ingetrokken blijft een gelijk speelveld ('eerlijke concurrentie') voor publieke en private bedrijven uitgangspunt. Er komt geen aparte wet 'Markt en Overheid', er worden gedragsregels in de mededingingswet opgenomen om concurrentievoordelen van overheden en marktverstoringen te voorkomen. In de Mededingingswet zullen vier gedragsregels opgenomen worden voor overheden die als onderneming goederen en diensten aanbieden. Het wordt overheden op zichzelf niet verboden om economische activiteiten te verrichten. Wel dienen zij hierbij de integrale kostprijs door te berekenen. Tevens mogen zij eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen. De andere twee gedragsregels bevatten een bepaling inzake gegevensverstrekking en een verbod op functiemenging. Vrij vertaald betekent dit dat (inter)gemeentelijke reinigingsdiensten bedrijfsafval kunnen inzamelen mits ze zich houden aan deze gedragsregels.

Door gedragsregels in de Mededingingswet worden commerciële activiteiten (onder meer inzameling van bedrijfsafval) van publieke bedrijven (verder) aan banden gelegd. Een gelijk speelveld voor publieke en private bedrijven - teneinde oneerlijke concurrentievoordelen en marktverstoringen te voorkomen - is daarbij uitgangspunt.

Een exact maximum voor commerciële activiteiten wordt in de wet niet aangegeven. Uit jurisprudentie blijkt dat 10% aan commerciële activiteiten wordt toegestaan.

Arbeidsomstandigheden

Op 1 januari 2007 is een nieuwe Arbo-wet van kracht. In de wet zijn werkgevers primair verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden. In de wet staan algemene normen die nader moeten worden ingevuld in een arbeidscatalogus. Bedrijven mogen zelf een arbeidscatalogus opstellen of het branche breed aanpakken. Het is nog niet bekend of en wanneer er een branchebrede arbocatalogus voor de afvalsector komt. De samenwerking tussen de

verschillende partijen moet nog van de grond komen. Zolang bedrijven of branches geen arbocatalogus opstellen, blijven de arboregels van de oude arbowetgeving gelden.

Onduidelijk is wat de nieuwe regelgeving in de praktijk zal betekenen. De fijnstof-problematiek krijgt de komende periode veel aandacht. Momenteel zijn bedrijven binnen de afvalbranche bezig de arbeidsomstandigheden te verbeteren door het plaatsen van roetfilters en/of overdruk-cabines voor personeel op shovels en heftrucks. Ook worden vervuilende dieselmotoren vervangen door schonere. Mogelijk zullen dergelijke maatregelen worden afgesproken in een branchebrede catalogus.

Op grond van het Arbobesluit zijn werkgevers verplicht zorg te besteden aan het voorkomen van fysieke overbelasting. Ter voorkoming van fysieke overbelasting is de P-90 norm ontwikkeld. Per leeftijdscategorie worden grenzen gesteld aan de arbeidsbelasting (norm voor tillen) van de uitvoerende medewerkers. De invoering van de P-90-norm heeft bij alle inzamelbedrijven consequenties gehad voor routes en ploegensamenstellingen. Voor kleinere organisaties is deze invloed groter omdat er vanwege de geringere omvang minder vervangende werkzaamheden kunnen worden gevonden en minder schuifmogelijkheden zijn in de samenstelling van ploegen. Een andere ontwikkeling vormt het Periodiek Arbeids Geneeskundig Onderzoek (PAGO). Op individueel niveau zal worden bepaald welke fysieke belasting medisch verantwoord is. Uitbouw van PAGO leidt tot een toenemende druk op het personeelsbeleid van reinigingsorganisaties.

Aanbestedingsregels

Tot dusverre hebben juridische vraagstukken een dominante rol gespeeld bij de keuzes rond uitvoeringsvormen, vaak ook ingegeven vanuit de wens om de afval- en reinigingstaken niet openbaar of Europees aan te besteden. De Europese aanbestedingsregels hebben in toenemende mate hun doorwerking op de uitvoering van overheidsstaken, ook in afval- en reinigingsland. Gemeenten brengen hun afvaltaken onder bepaalde voorwaarden bij een samenwerkingsverband onder. Maar het onderhands selecteren van een (private) samenwerkingspartner, zoals in het verleden gebeurde, is feitelijk niet meer mogelijk.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn geïncorporeerd in de Nederlandse wetgeving (BAO: Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten). De uitvoering van reinigingstaken valt hieronder. Boven het drempelbedrag van € 206.000 (exclusief btw) dienen overheidsopdrachten openbaar te worden aanbesteed. Overigens dienen aanbestedende diensten bij het plaatsen van alle overheidsopdrachten in zijn algemeenheid -dus ook beneden de in de Europese aanbestedingsrichtlijnen genoemde drempelwaarden- de beginselen van het Europees Verdrag te eerbiedigen, met name het vrije verkeer van goederen, vrijheid van vestiging en het vrij verlenen van diensten, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, het non-discriminatie en transparantie.

Ook wanneer de drempelwaarde conform de aanbestedingsrichtlijnen niet wordt bereikt, eist het Europees Verdrag dat de overheidsopdracht voldoende bekend wordt gemaakt om zodoende verschillende bedrijven de gelegenheid tot inschrijven te bieden.

LAP-2, Landelijk afvalbeheersplan 2009-2021

Eind 2009 is het nieuwe Landelijk afvalbeheersplan in werking getreden. Het nieuwe LAP is geldig van 2009 tot en met 2015, met een doorkijk tot 2021.

Bij de bespreking in de Kamer waren een aantal moties ingediend die zijn gerelateerd aan het gemeentelijk afvalbeheer en van invloed zullen zijn op de verdere inrichting van het afvalbeheer:

- minimumstandaard grof huishoudelijk afval;
- minimumstandaard groenafval;
- regeling gescheiden plastic inzameling;
- onderzoek drankkartons als afzonderlijke categorie verpakkingsafval.

Hieronder wordt nader ingegaan op de belangrijkste aanpassingen in het LAP

Minimumstandaard grof huishoudelijk afval

De minimumstandaard voor grof huishoudelijk restafval wordt sorteren of anderszins bewerken en het vervolgens verwerken van de daarbij ontstane monostromen conform de daarvoor geldende minimumstandaarden. De minimumstandaard voor de residuen van het sorteren of anderszins bewerken van grof huishoudelijk restafval is verbranden.

Minimumstandaard groenafval

De minimumstandaard voor groenafval uit tuinen en de publieke buitenruimte is aangepast van 'nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik' in 'nuttige toepassing'⁸. De aanleiding hiervoor ligt in een (nieuwe) LCA studie die uitwijst dat hergebruik niet significant beter is dan verbranden als vorm van nuttige toepassing. Met de inwerkingtreding van LAP-2 is bovendien de Regeling inzameling nabij elk perceel vervallen. Gemeenten mogen zelf bepalen welke afstand tussen woningen en een inzamellocatie voldoende laagdrempelig is.

Regeling gescheiden plastic inzameling

Waar de vergoeding uit het Afvalfonds in eerste instantie is opgezet voor het vergoeden van een gescheiden inzamelstructuur voor kunststofverpakkingen, heeft de minister gekozen een evaluatie van nascheiding te laten uitvoeren. Wanneer uit deze evaluatie blijkt dat de kosten, de opbrengst in hoeveelheid ingezameld kunststof verpakkingsafval per inwoner en de kwaliteit van het ingezamelde kunststof verpakkingsafval bij nascheiding minimaal gelijkwaardig zijn aan die van middels bronscheiding ingezameld kunststof verpakkingsafval, zullen gemeenten en vergoeding krijgen uit het Afvalfonds. Dit geldt ook voor gemeenten die na 1 januari 2010 kiezen voor een ander systeem.

Onderzoek drankkartons als afzonderlijke categorie verpakkingsafval

De minister heeft toegezegd een studie te laten uitvoeren naar de meerwaarde van gescheiden inzamelen en recyclen van drankkartons. In die studie wordt beoordeeld of eventuele extra kosten van gescheiden inzameling en recycling opwegen tegen de baten ervan.

⁸ Feitelijk was voor de houtfractie uit groenafval de inzet als brandstof reeds toegestaan in het eerste LAP.

Bijlage 2

Maastricht anno 2011

In deze bijlage worden de achtergronden geschetst van de huidige inzamelstructuur, de prestaties op het gebied van afvalscheiding service en kosten, de organisatie van het afvalbeheer en het flankerend beleid .

A. Inzamelstructuur

Om een goed beeld te krijgen van het afvalbeheer in de gemeente Maastricht is het belang van de inzamelstructuur essentieel. In de onderstaande tabel is een overzicht op genomen van de huidige inzamelstructuur.

	Inzamelmethode	Frequentie/dichtheid
Restafval		
Laagbouw	Zakken	Tweewekelijks
Hoogbouw	Zakken	
Centrum	Zakken	
Gft		
Laagbouw	Minicontainers	Tweewekelijks
Hoogbouw	Emmers	
Centrum	Emmers	
Papier en karton		
Huis-aan-huisinzameling	Ja	Maandelijks
Brengmogelijkheid	Papiercontainers	1 : 1.036
Glas		
Huis-aan-huisinzameling	-	
Brengmogelijkheid	Glasbakken	1 : 1.054
Kunststoffen		
Huis-aan-huisinzameling	-	
Brengmogelijkheid	Milieuperron, Milieustraat	1: 1.054
Blik en drankkartons		
Huis-aan-huisinzameling	-	
Brengmogelijkheid	Milieuperron, Milieustraat	1: 1.054
Textiel		
Huis-aan-huisinzameling	Ja	4 x per jaar
Brengmogelijkheid	Milieustraat	1 : 40.046
Kca		
Huis-aan-huisinzameling	Ja	2 keer per jaar
Brengmogelijkheid	Milieustraat	
Grof afval		
Huis-aan-huisinzameling	Ja	Op afroep/niet gratis
Brengmogelijkheid	Milieustraat	

Hierna volgt een korte toelichting per afvalfractie.

Restafval

Restafval wordt ingezameld in de rood/wit kleurige restzak (diftar). Er zijn zakken van 50 liter en 25 liter verkrijgbaar bij een groot aantal verkooppunten. Inzameling vindt plaats door de sector Stadsbeheer. Bij laagbouw wordt alternerend het gft-afval (eens per 14 dagen) ingezameld. Bij hoogbouw en in het centrum wordt wekelijks ingezameld.

Gft-afval

Gft wordt bij laagbouw in groene 140 liter containers ingezameld. Bij hoogbouw en in het centrum in 25 liter emmers. De chip die elke gft-container heeft wordt op dit moment nog niet gebruikt. In een later stadium kan de chip gebruikt worden voor de gemeentelijk bedrijfsvoering. Bij laagbouw wordt alternerend het restafval ingezameld. Bij hoogbouw en in het centrum wordt wekelijks ingezameld. Inzameling vindt plaats door de sector Stadsbeheer.

Uit de in 2010 uitgevoerde sorteeraanlyse blijkt dat ongeveer 36% van het huishoudelijk restafval in Maastricht bestaat uit groente-, fruit- en tuinafval (gft). Daarin heeft groente- en fruitafval (schillen, stronken e.d.) een aandeel van 55%, voedselverspilling 39% en tuin- en snoeiafval 7%.

Papier en karton

Papier wordt maandelijks huis-aan-huis ingezameld door verenigingen en/of de sector Stadsbeheer. Daarnaast zijn alle zestig milieuperrons voorzien van een ondergrondse papiercontainer waar burgers het papier naar toe kunnen brengen. De ledigingsfrequentie varieert van twee tot zeven keer per week.

Glas

Elk milieuperron beschikt over een ondergrondse glascontainer waar wit en bontglas ingezameld kan worden. De ledigingsfrequentie varieert van één tot vier keer per week.

Kunststoffen

Vanaf mei 2009 is de bestaande kunststofinzameling op de milieuperrons uitgebreid met de brede kunststoffractie. Waar voorheen enkel flessen en flacons werden ingezameld, wordt nu in de bestaande inzamelvoorzieningen de brede kunststoffractie ingezameld. De milieuperrons zijn uitgerust met een ondergrondse inzamelcontainer voor kunststof. De ledigingsfrequentie varieert op dit moment van drie tot zeven keer per week.

Blik en drankkartons

Elk milieuperron beschikt over een ondergrondse container voor het inzamelen van blik en drankkartons. De ledigingsfrequentie varieert van twee tot vier keer per week.

Textiel

Textiel wordt vier keer per jaar huis-aan-huis ingezameld door charitatieve instellingen. Daarnaast kan textiel op alle regionale milieuparken worden gebracht. Dit betreft enkel de 'smalle fractie'. Er is op de milieuparken onvoldoende ruimte om meer containers te plaatsen voor verdere scheidingsmogelijkheden. Zaken als tapijt verdwijnen hierdoor in de grofvuilfractie.

Vergunningsstelsel

Om textiel te mogen inzamelen is een gemeentelijke vergunning nodig. De gemeente krijgt jaarlijks tien aanvragen binnen. Vier instellingen krijgen een vergunning. De gemeente geeft hierin aan wanneer (in welke periode van het jaar) de instelling mag inzamelen. Er wordt geen specifiek inzamelgebied aangewezen; de indruk bestaat dat niet in alle wijken even consequent wordt ingezameld. Naast de vier vergunde instellingen zijn er nog diverse particuliere initiatieven waar de gemeente geen gegevens van heeft.

Grofvuil

Voor grof huishoudelijk afval is er zowel een breng- als een haalsysteem. De brengvoorziening bestaat uit de drie (vier als Valkenburg wordt meegenomen) milieuparken. De reguliere fracties kunnen gratis worden gebracht op de milieuparken. Voor bouw- en sloopafval, gft- en restafval (aangeboden in huisvuilzakken, niet zijnde de gemeentelijke restzak), grond en autobanden moet worden betaald. Daarnaast kunnen burgers grofvuil laten afhalen door de MTB (Stichting Maastrichtse Toeleverings Bedrijven). Hiervoor moeten burgers wel voorrijkosten betalen. Daarbovenop komt het tarief dat geldt op de milieuparken. De toegang tot de milieuparken is gereguleerd via een afvalpas. Alleen pashouders worden toegelaten. Het aanbieden van bedrijfsafval wordt niet toegestaan.

B. Prestaties afvalbeheer

Hieronder schetsen wij de resultaten ten aanzien van de afvalinzameling. Deze weergave is gebaseerd op de gegevens uit door de gemeente aangeleverde informatie en gesprekken met de betrokken wethouder en ambtenaren. De verzamelde informatie is aan een nadere analyse onderworpen om tot een totaalbeeld over de afvalinzameling te komen. Hierbij worden de volgende componenten belicht:

1. de milieuprestaties in termen van afvalhoeveelheid, scheidingsresultaat en de verbeteringen die in scheidingsresultaat nog mogelijk zijn;
2. het serviceniveau in termen van dienstverlening, voorzieningen, klachten en tevredenheid;
3. het kostenniveau in termen van afvalkosten van de gemeente en de afvalstoffenheffing
4. de prestaties op het gebied van regie (de mate van sturing/het niveau waarin regie wordt gevoerd op het afvalbeheer) .

Op alle vier de prestatiegebieden - milieu, service, kosten en regie- laat de gemeente Maastricht boven gemiddelde tot goede resultaten zien. Hierna volgt een korte toelichting per prestatiegebied.

Milieu




Het aspect milieu laat zich het best beschrijven aan de hand van de trends in de afvalhoeveelheid en de scheidingsresultaten en deze te vergelijken met de in- en scheidingsresultaten van gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van benchmarkgegevens van SenterNovem.

Het bronscheidingspercentage van de gemeente Maastricht ligt al enige jaren stabiel op 65%, wat een uitstekende prestatie is. Ook in 2010 heeft Maastricht het hoogste bronscheidingspercentage van de SenterNovem benchmark (best-practice gemeenten met stedelijkheidsklasse 1 en 2). Het benchmarkgemiddelde van 48% en de landelijke doelstelling van 53% voor een sterk stedelijke gemeente wordt fors overschreden. Ten opzichte van vorig jaar worden er meer kilo's gftafval, glas en kunststoffen gescheiden ingezameld. De

hoeveelheid (grof) restafval is licht afgenomen. Voor verbetering vatbaar is de scheiding van met name textiel en in mindere mate kca.

	Score Maastricht	Gemiddelde benchmarkkring 1
	(kg/inw)	(kg/inw)
Gft	94,7	76,1
Papier	79,2	60,7
Glas	33,6	21,1
Textiel	1,3	4,4
Kca	1,3	1,2
Kunststof verpakkingen	9,0	1,7
Blik	1,4	0,2
Drankenkartons	5,6	0,5
Grof huishoudelijk afval (gescheiden)	105,7	91,8
Totaal bronscheiding	331,8	257,7
% bronscheiding	65%	45%
Restafval	130,4	227,3
Grof restafval	31,6	35,4

	Score Maastricht	Gemiddelde benchmarkkring 1
	(scheidings%)	(scheidings%)
Gft	63%	53%
Papier	88%	70%
Glas	89%	68%
Textiel	28%	34%
Kunststof verpak.	35%	4%
Blik	28%	3%
Drankenkartons	80%	11%

-  = Beter dan gemiddeld practice
-  = Gelijk aan de bechmark (binnen 5% van het gemiddeld)
-  = Slechter dan gemiddeld

Toelichting op bovenstaande tabel:

Het scheidingspercentage van de gescheiden ingezamelde hoeveelheid van een component gedeeld door de som van de gescheiden ingezamelde hoeveelheid en de hoeveelheid die van die component nog in het restafval aanwezig is.

Door verschillen in hoeveelheden die nog in het restafval voorkomen kan de vergelijking op basis van kilo's een ander beeld opleveren dan de vergelijking op basis van scheidingspercentages.

Service

Service vertaalt zich in het gemak waarmee de burger haar afval kwijt kan. Daarnaast wordt een goede beeldkwaliteit ook als service beschouwd. De service bestaat uit dienstverlening en klantgerichtheid en uit zich in termen van aantallen en soort voorzieningen, uitstraling op de openbare ruimte (het straatbeeld) en in termen van klachten c.q. meldingen.

In Maastricht zijn 60 milieuperrons met ondergrondse containers waar burgers eenvoudig de volgende fracties kunnen achterlaten:




- glas (één container wit glas en één container bont glas);
- papier en karton (twee containers);
- blik en drankkartons;
- kunststof verpakkingen.

Voor het schoonhouden van de milieuperrons heeft de gemeente afspraken met de MTB:

- 60 locaties worden minimaal 1 keer per dag, 7 dagen per week schoongemaakt;
- Hotspots worden minimaal twee keer per dag, 7 dagen per week schoongemaakt.




De score voor dienstverlening is weergegeven in onderstaande tabel.

	Score Maastricht	Gemiddelde benchmarkkring 1
Totaal dienstverlening	288	274
-haalvoorzieningen	130	120
-brengvoorzieningen	147	143
-motivatiebeïnvloeding	6	5,3
-capaciteitsbeïnvloeding	5	5,5

-  = Beter dan gemiddeld practice
-  = Gelijk aan de bechmark (binnen 5% van het gemiddeld)
-  = Slechter dan gemiddeld

Kosten

	Kosten per aansluiting	
	Maastricht	Benchmark
Milieustraat	€ 177	€ 198
Subscore dienstverl. pakket	€ 100	€ 89
Subscore klantgerichtheid	€ 44	€ 79
Totaalscore	€ 33	€ 30

-  = Beter dan gemiddeld practice
-  = Gelijk aan de bechmark (binnen 5% van het gemiddeld)
-  = Slechter dan gemiddeld

Regie

Score geeft een indicatie van de mate waarin regie wordt gevoerd of sturing wordt gegeven aan het afvalbeheer. Er worden 4 regie-aspecten onderscheiden: beleidsregie (beleidsvoering), burgerregie (burgergerichtheid), informatiesturing (bijsturing op basis van managementinformatie) en opdrachtgeversregie (aansturing van de uitvoering). De score voor opdrachtgeversregie telt niet mee in de totaalscore. In 2010 is 'regie' voor het eerst opgenomen in de afvalbenchmark.

Regieprestaties		
	Maastricht	Benchmark
Totaalscore regie	19	15
Onderverdeeld in:		
-beleidsregie	8	6
-burgerregie	5	3
-informatiesturing	6	6
Opdrachtgeversregie	6	5

C. Organisatie van het afvalbeheer

Takenverdeling

De gemeentelijke organisatie kent nevenschikte organisatieonderdelen waarbij sprake is van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. Vanuit een opdrachtgever/opdrachtnemer rol is de Sector Ruimte opdrachtgever voor Stadsbeheer, Vergunning, Toezicht & Handhaving (VTH), de Publieke en Interne Dienstverlening (PID) en het gemeenteloket.

De kerntaken van de verschillende organisatieonderdelen zijn:

- De sector Ruimte is verantwoordelijk voor het strategisch en tactische beleid.
- Stadsbeheer draagt als opdrachtnemer zorg voor en is belast met de operationele bedrijfsvoering van het inzamelen van huishoudelijk afval.
- VTH draagt zorg voor toezicht en handhaving van de afvalstoffenverordening.
- PID draagt zorg voor de inning van de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht en de communicatie.
- Het gemeenteloket zorgt voor het registreren en intern doorcommuniceren van meldingen en klachten.

De organisatieontwikkeling

De sector Stadsbeheer is intern verzelfstandigd. Het uitgangspunt hierbij is een heldere en zakelijke scheiding tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, gekenmerkt door professionalisering. Dit betekent een continue aandacht en voortdurende wisselwerking tussen strategisch-, tactisch- en operationeel niveau.

D. Tarievenbeleid

Gemeente Maastricht kent een diftarsysteem op basis van de gemeentelijke restzak. Deze is in een 25 liter en een 50 liter uitvoering verkrijgbaar. Per 1 juni 2009 hanteert de gemeente een nieuwe zak voor restafval (met een rode voorkant en een witte achterkant) die minder fraudegevoelig is. De prijs voor de twee volumes blijft gehandhaafd.

Naast de gemeentelijke restzak hanteert de gemeente tarieven voor bepaalde stromen op de milieuparken. De reguliere fracties kunnen gratis worden gebracht op de milieuparken. Voor grof huishoudelijk afval, gft- en restafval (indien aangeboden in een andere dan de gemeentelijke restzak) en dakleer moet worden betaald.

E. Flankerend beleid

Communicatie

De huidige communicatie-uitingen over het afvalbeleid vinden veelal plaats onder de noemer 'Sjiek en Sjoen, samen doen'. Deze communicatie-uitingen vinden plaats op projectbasis waarbij de communicatie gefinancierd wordt vanuit de projecten waarop ze betrekking hebben. De campagne wordt in de nieuwe huisstijl voortgezet. Duidelijk is dat de borden bij de milieuperrons hierbij vervangen zullen worden.

Naast de projectmatige communicatie, zoals onlangs de introductie van de nieuwe gemeentelijke restzak en de opschaling van de kunststoffractie, worden jaarlijks afvalkalenders opgesteld.

Handhaving

Een ander belangrijk element binnen het flankerend beleid is handhaving. Sinds 2007 zijn verschillende afdelingen samengevoegd tot de sector Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Het team handhaven is verantwoordelijk voor alle handhavingstaken met uitzondering van sociale zaken en openbare orde en veiligheid. Verder kent men onderscheid in milieu-inspecteurs die meer op de bedrijven zijn gericht en wijkgebonden medewerkers (BOA's). Deze inspecteren onder andere dagelijks de milieuperrons en het aanbiedgedrag van burgers.

De kern van het ontwikkelprogramma is dat het merendeel van het toezicht een integraal karakter heeft, dus afvalcontroles zijn onderdeel van integraal (wijk)toezicht. Binnen het team handhaven is wel meer aandacht voor de problematiek rondom milieuperrons.

Zwerfafval

Hoewel zwerfafval niet gezien moet worden als een fractie binnen de reguliere inzamelstructuur, wordt het in toenemende mate in de beleving van de burger als probleem ervaren. In het kader van de verfraaiing van de openbare ruimte is inmiddels via het programma Gemeenteschoon ondersteuning verkregen van het landelijke afvalkenniscentrum "Agentschap.nl". Middels dit project wil de gemeente komen tot een meer integrale aanpak van het zwerfafval waarbij ook communicatie en handhaving een prominente rol spelen.