
AANPAK VAN DE NAMAAKZAK IN MAASTRICHT

Oplossingsrichtingen



AANPAK VAN DE NAMAANKZAK IN MAASTRICHT

Oplossingsrichtingen

CONCEPT

**CREM rapport nr. G36
juni 2012**

Geschreven door:
Marcel van Westerhoven

CREM BV
Spuistraat 104d
1012 VA Amsterdam
The Netherlands

T +31 (0)20 627 49 69
F +31 (0)20 626 65 39

office@crem.nl
www.crem.nl



**WORKING ON
SUSTAINABILITY**

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	1
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Werkwijze en leeswijzer	1
2	Het diftarsysteem van Maastricht in perspectief	3
	2.1 De omvang van de problematiek met de namaakzakken	3
	2.2 De effecten van het huidig inzamelsysteem	4
3	Oplossingsrichtingen	7
	3.1 Handhaving	7
	3.2 Aanpassingen aan de zakken	10
	3.3 Overgaan op ander inzamelsysteem	12
	3.4 Communicatie	16
4	Aanbevolen aanpak.....	18

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De huishoudens in de gemeente Maastricht moeten hun restafval in speciale “dure” vuilniszakken aanbieden. De Sector Stadsbeheer zamelt die in de hoogbouw en het kernwinkelgebied eens per week en in de laagbouw eens per twee weken in. Dit diftarsysteem heeft als doel de gescheiden inzameling te stimuleren: gescheiden aangeboden materialen kan men gratis aanbieden. De diftarzakken hebben een unieke vormgeving, specifiek voor de gemeente Maastricht, zodat bij inzameling duidelijk is dat de aanbieder al heeft betaald. Ze zijn op een beperkt aantal verkooppunten verkrijgbaar en kosten € 12,20 per rol van 10 zakken van 50 liter. Onlangs is duidelijk geworden dat er illegale zakken in omloop zijn, die in uiterlijk niet direct -op het eerste oog- van de legale zijn te onderscheiden. Deze worden dan bijvoorbeeld voor € 5 per rol van 10 aan burgers verkocht. Door deze fraude loopt de gemeente Maastricht inkomsten mis die nodig zijn om de inzamel- en verwerkingskosten te dekken. De gemeente accepteert een dergelijke fraude niet en heeft inmiddels aangifte gedaan. De politie verricht momenteel onderzoek naar zowel de bron van de illegale zakken als de distributiekanaal in Maastricht.

Naast dit justitiële onderzoek heeft de gemeente behoefte aan advies over de mogelijkheden om via de gemeentelijke kanalen zelf (inzamelmethodiek, inzamelmiddelen, handhaving, communicatie) de fraudemogelijkheden te minimaliseren. Om daar invulling aan te geven heeft Maastricht adviesbureau CREM opdracht gegeven een gedegen quickscan uit te voeren waarin onderbouwde oplossingsrichtingen worden aangedragen en belicht en waarin adviezen voor een aanpak van deze problematiek worden gegeven.

1.2 Werkwijze en leeswijzer

De quickscan betreft een verkennend onderzoek, waarbij CREM via vier sporen oplossingsrichtingen op een rij heeft gezet. Die vier sporen zijn:

1. Handhaving (paragraaf 3.1);
2. aanpassingen aan de zakken (paragraaf 3.2);
3. overgaan op ander inzamelsysteem (paragraaf 3.3);
4. communicatie (paragraaf 3.4).

Voor elk spoor zijn oplossingsrichtingen geformuleerd. Elke oplossing is beschreven, waarna is nagegaan of die haalbaar is. Daartoe zijn oplossingsrichtingen voorgelegd aan de betrokkenen binnen de gemeente. Bij elke oplossingsrichting is aangegeven wat de consequenties van doorvoering daarvan zijn. Het gaat dan om indicaties van de gevolgen voor bijvoorbeeld de kosten, de inzet van personeel en de doorlooptijd die ermee zijn gemoeid. Aangegeven is welke opvolging Maastricht moet geven aan kansrijke verbeteropties, bijvoorbeeld via vervolgonderzoek, en welke voor- en nadelen ze hebben. Ook is aangegeven welke rol communicatie daarbij kan spelen.

Voorafgaand aan de behandeling van de oplossingsrichtingen in hoofdstuk 3, is in hoofdstuk 2 de problematiek in perspectief geplaatst door de omvang van de problematiek en de effecten van het huidige inzamelsysteem in beschouwing te nemen.

Het geheel heeft geleid tot een advies over de combinatie van methodes die het meeste resultaat oplevert ten aanzien van het bestrijden van het aanbieden van namaakzakken door de burger, met daaraan gekoppeld een (globale) doorkijk wat betreft follow-up (plan van aanpak, aandachtspunten, neveneffecten, kosten, doorlooptijden, etc.). Dit is terug te vinden in hoofdstuk 4.

Geïnterviewde personen

In het kader van de quickscan heeft CREM gesprekken gevoerd met de volgende personen:

Gemeente Maastricht	afdeling/dienst
Dhr. Joop Bonekamp	Stadsbeheer (SB)
Dhr. Marc Cremers	Beleid en Ontwikkeling (B&O)
Dhr. René van Gastel	Stadsbeheer (SB)
Dhr. Frenk Heuts	Stadsbeheer (SB)
Dhr. Dré Huynen	Veiligheid en Leefbaarheid (V&L)
Dhr. Leo Krapels	Veiligheid en Leefbaarheid (V&L)
Dhr. Norbert Thijssen	Beleid en Ontwikkeling (B&O)
Dhr. Math Wijnands	Communicatie
Extern	overheid/bedrijf
Dhr. Johan Bens	Land van Cuijk en Boekel
Dhr. Dirk Doosterlink	Ivago/Gent
Mw. Martine Boon	DAR/Nijmegen
Dhr. Chris Burgemeester	DAR/Nijmegen
Mw. Bijleveld	gemeente Ouder-Amstel
Dhr. Freek van Laar	zakkenfabrikant Sphere

Bij de externe contacten betreft het met uitzondering van Sphere deskundigen bij gemeentelijke (uitvoerings)organisaties die hetzelfde diftarsysteem met de dure zak toepassen als Maastricht. Zij hebben ook te maken gehad of nog steeds te maken met het probleem van fraude met de diftarzakken. Zij zijn gevraagd naar hun ervaringen met en oplossingen voor dit probleem. De zakkenfabrikant is gevraagd naar de technieken die zijn toegepast om zakkenfraude in te dammen en naar welke mogelijkheden nog open staan om de zakken meer fraudebestendig te maken.

2 HET DIFTARSYSTEEM VAN MAASTRICHT IN PERSPECTIEF

Om de problematiek rondom het aanbieden van restafval in namaakzakken in perspectief te plaatsen, wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens een indruk gegeven van de omvang van de problematiek en de effecten van het huidige diftarsysteem op de inzamelresultaten en de kosten voor afvalbeheer. Invoering van diftar heeft namelijk geleid tot inzamelresultaten die tot de beste in Nederland behoren en tot lagere kosten voor afvalverwijdering.

2.1 De omvang van de problematiek met de namaakzakken

Ongeveer een jaar na de invoering van het systeem van diftar op basis van de “dure zak” voor restafval in Maastricht in 2000/2001, kwamen de eerste signalen van nagemaakte zakken via de inzamelploegen van Stadsbeheer binnen. Alle inzamelploegen kregen destijds de opdracht alert te zijn op deze namaakzakken, waarvan de kleur afweek van die van de legale auberginekleurige zak. Via handhaving op zowel de eindgebruikers als de verspreiders kon deze fraude redelijk worden ingeperkt, maar bleef het gevaar dat het zich weer op grotere schaal zou voordoen altijd aanwezig. In paragraaf 3.1 zal dieper op deze eerdere ervaringen worden ingegaan.

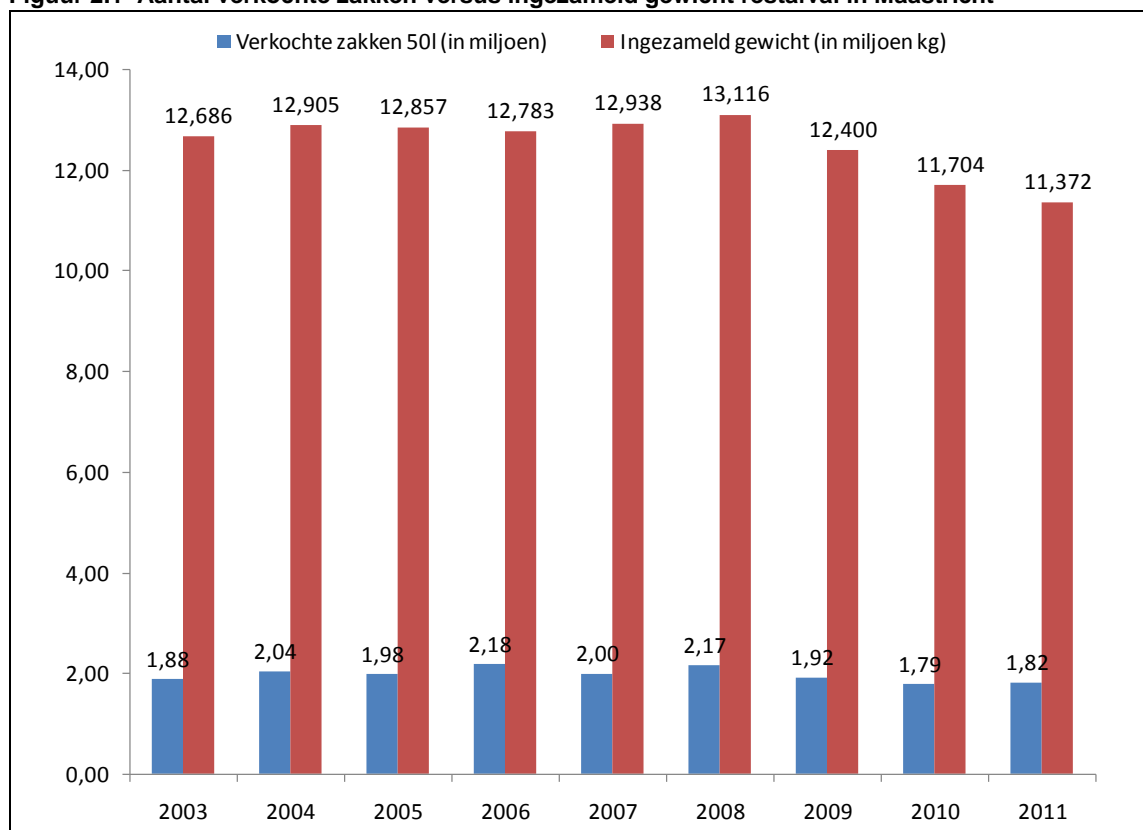
In 2009/2010 is Maastricht overgestapt op de rood-witte zak, die een stuk lastiger is na te maken (zie paragraaf 3.2). De verwachting was dat daarmee het probleem aan banden kon worden gelegd. Echter, al vrij snel na invoering signaleerden de inzamelploegen zakken die “op het tweede oog” afweken van de standaard (zie paragraaf 3.2). Daarop heeft Maastricht via het inschakelen van justitie en politie ingezet op de aanpak van de bron(nen) en distributiekanaal van deze fraude.

Gesteld kan worden dat indien namaakzakken worden aangetroffen, dat in elk geval betekent dat ze op een schaal zullen worden verspreid die voor de fraudeurs rendabel is. Daarom doet fraude met diftarzakken zich dan ook met name voor in stedelijke gemeenten met een aanzienlijk aantal inwoners en niet zo zeer bij kleinere gemeenten. De cijfers over de zakkenfraude die onlangs in de pers zijn verschenen, het mislopen van € 400.000 aan inkomsten per jaar, zijn niet afkomstig van de gemeente Maastricht. Vermoedelijk liggen ervaringen van andere gemeenten daaraan ten grondslag. De gemeente Maastricht houdt de uitgifte van de restzakken nauwgezet bij op een maandelijkse basis. In het geval van grootschalig misbruik met namaakzakken kan worden verwacht dat het aantal via de legale verkooppunten (met name detaillisten) verkochte zakken structureel zal afnemen, terwijl het ingezamelde gewicht aan restafval dan op zijn minst gelijk zal blijven. Figuur 2.1 geeft een overzicht voor de periode 2003-2011 weer van het aantal legaal verkochte zakken per jaar versus de ingezamelde hoeveelheid restafval. Wat opvalt, is dat na 2008 het aantal verkochte zakken een dalende trend vertoont. Dit zou erop kunnen duiden dat een deel van de huishoudens verkeerde zakken is gaan gebruiken, ware het niet dat de hoeveelheid restafval een zelfde trend vertoont. Daar komt bij dat in deze periode de brede kunststofinzameling is ingevoerd, wat ook heeft geleid tot zowel een daling in gewicht als in het aantal verkochte zakken. De jaren 2010 en 2011 met elkaar vergelijkend valt op dat het aantal verkochte zakken

nagenoeg gelijk is gebleven, maar het ingezamelde gewicht toch is gedaald. In elk geval duiden deze cijfers niet op grootschalig misbruik.

De cijfers zoals die in de pers zijn verschenen (), wijzen in de richting van een schaalgrootte van misbruik met nagemaakte zakken die veel duidelijker tot uiting zou moeten komen in de cijfers zoals gepresenteerd in figuur 2.1. Dat is niet het geval. Het is wel duidelijk dat een niet te verwaarlozen deel van de huishoudens in Maastricht zich schuldig maakt aan deze fraude. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de inzamel ploegen de namaakzakken regelmatig en verspreid over heel Maastricht aantreffen. De gemeente Maastricht raamt de inkomstenderving met de nodige voorzichtigheid op maximaal € 50.000 tot € 100.000 per jaar. Dit zou betekenen dat maximaal tussen de 2,5% en 5% van de huishoudens structureel restafval in namaakzakken aanbiedt. Dit is op zich al aanleiding genoeg om dit probleem met gerichte acties aan te pakken. Nader onderzoek zal kunnen leiden tot inzicht in de omvang van het probleem in financiële termen.

Figuur 2.1 Aantal verkochte zakken versus ingezameld gewicht restafval in Maastricht



2.2 De effecten van het huidig inzamelsysteem

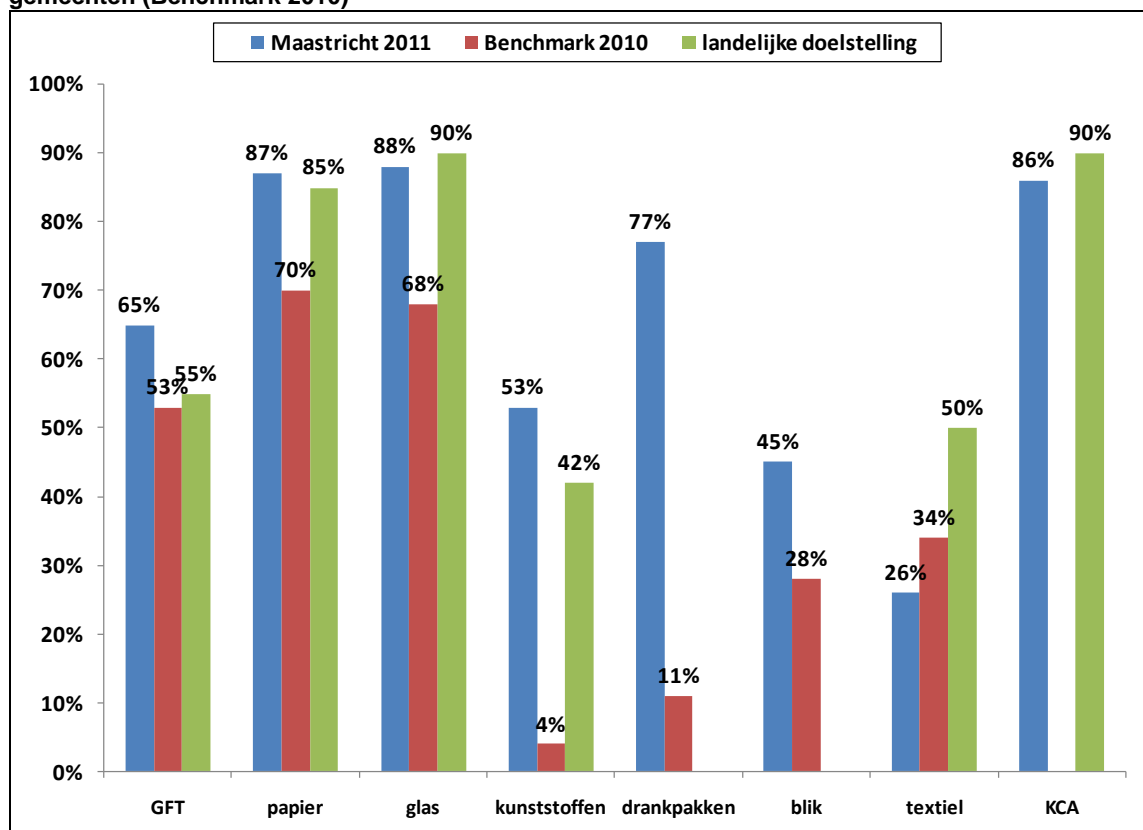
Scheidingsresultaten

De invoering van het diftarsysteem met de dure zak, met daaromheen optimalisatie van de inzamelvoorzieningen en de communicatie, heeft in Maastricht geleid tot het gewenste resultaat: stijging van de hoeveelheden aan gescheiden aangeboden materialen en daling van de hoeveelheid restafval.

Maastricht doet regelmatig mee aan de Benchmark Afvalscheiding van Agentschap NL, waarin de scheidingsresultaten van zo'n 15 vergelijkbare Nederlandse gemeenten (stedelijkheidsklasse 2) onderling met elkaar worden vergeleken. Figuur 2.2 toont de respons die Maastricht voor de verschillende componenten in 2011 heeft behaald, afgezet tegen de gemiddelde respons van de vergelijkbare gemeenten in 2010 en de landelijke doelstellingen. De respons is dat deel van een component dat gescheiden wordt aangeboden. Uit de figuur komt naar voren dat Maastricht duidelijk bovengemiddeld scoort en, met uitzondering van textiel, voor alle componenten de landelijke doelstellingen haalt of die dicht nadert. Het percentage bronscheiding (inclusief grofvuil) in Maastricht was in 2011 69%. Dat is al boven de landelijke doelstelling voor 2015 van 65% en ligt ruim boven het benchmarkgemiddelde van 48%.

De hoeveelheid restafval ligt met 130 kilogram per inwoner in 2011 in Maastricht veel lager dan het gemiddelde voor de benchmarkgemeenten over 2010, 227 kilogram per inwoner per jaar. Maastricht is daarmee op nagenoeg alle fronten in stedelijkheidsklasse 2 koploper in Nederland.

Figuur 2.2 Scheidingsresultaten Maastricht (respons in gewichts-%) versus vergelijkbare gemeenten (Benchmark 2010)



Kosten

Wat de kosten ten aanzien van afvalbeheer betreft zijn de volgende observaties te maken:

- De totale kosten voor afvalbeheer in Maastricht bedroegen bij de laatste kostenbenchmark (2009) € 203 per aansluiting versus € 207 gemiddeld voor de vergelijkbare gemeenten uit stedelijkheidsklasse 2. Daarmee liggen de kosten voor afvalbeheer in Maastricht op een marktconform niveau.

- Doordat de hoeveelheid restafval per inwoner 97 kilogram lager ligt, bespaart Maastricht vanwege het hoge percentage bronscheiding in elk geval op de verbrandingskosten jaarlijks al circa 1,7 miljoen euro. Per aansluiting is dat € 28.
- Daar staat tegenover dat de kosten ten aanzien van handhaving in Maastricht met € 18 per aansluiting veel hoger liggen dan het gemiddelde voor vergelijkbare gemeenten, € 5 per aansluiting. Dit heeft te maken met de relatief grote inspanningen die de handhavers van de openbare ruimte in Maastricht leveren om ontwijkgedrag, zoals dumping van restafval bij milieuperrons, tegen te gaan. Overigens zal elk diftarsysteem leiden tot ontwijkgedrag en handhavingsinspanning vergen.

3 OPLOSSINGSRICHTINGEN

In dit hoofdstuk zijn de handelingsperspectieven die Maastricht heeft ten aanzien van het voorkomen van het aanbieden van namaakzakken door de eindgebruiker, de burger, beschreven. Voor- en nadelen zijn vermeld en een indicatie van de planning (doorlooptijd) is gegeven. De rol die de inzet van communicatie speelt, is apart aangegeven, alsmede wat de haalbaarheid van de oplossingsrichtingen is en wat hun consequenties zijn voor inzet van personeel en kosten. Achtereenvolgens komen de volgende vier sporen aan bod:

- Handhaving (paragraaf 3.1);
- Aanpassingen aan de zakken(paragraaf 3.2);
- Overgaan op ander inzamelsysteem(paragraaf 3.3);
- Communicatie (paragraaf 3.4).

3.1 Handhaving

3.1.1 Inleiding

Momenteel dient namens de gemeente Maastricht binnen de sector die verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare ruimte (Veiligheid en Leefbaarheid, V&L) 10 fte aan personeel te worden ingezet om de afvalstoffenverordening te handhaven. De meeste tijd moet dit personeel steken in de aanpak van dumping van restafval op de milieuperrons en in de openbare ruimte, typisch ontwijkgedrag dat zich bij diftarsystemen voordoet.

In de tijd van de auberginekleurige diftarzak (voor juli 2009) handhaafde V&L op ad hoc basis op het aanbieden van namaakzakken. Inzamelploegen lieten bij constatering de namaakzakken staan en maakten daar melding van, waarop de handhavers de overtredders trachtten te achterhalen door in de inhoud van de zakken te zoeken naar adreslabels en bij vondst daarvan de overtredder te horen. Op deze wijze kon V&L jaarlijks zo'n 30 à 40 overtredders beboeten door ze de opruimkosten van € 108 per zak te laten betalen.

Na het aantreffen van de rood-witte namaakzakken is V&L via de dienst Stadsbeheer verzocht niet gericht te handhaven op het aanbieden van namaakzakken door eindgebruikers (burgers), om het onderzoek naar de bron en verspreiding van de namaakzakken niet te verstoren. Nu dat onderzoek in de afrondingsfase zit, is het moment aangebroken om ook de eindgebruikers die namaakzakken aanbieden te ontmoedigen dat te doen, onder andere via gerichte handhavingsacties.

3.1.2 Handelingsperspectieven

Voor een succesvolle aanpak van de eindgebruikers van de namaakzak via handhaving, heeft de gemeente Maastricht de volgende handelingsperspectieven:

Focuswijken

- Gerichte handhaving is met voorrang toe te passen in de wijken waar het probleem zich meer geconcentreerd voordoet, zodat in te zetten handhavingscapaciteit beperkt kan blijven

en de pakkans wordt vergroot. Observaties bij Stadsbeheer wijzen in de richting van vier specifieke wijken waar meer dan gemiddeld namaakzakken worden aangeboden.

Aanpak handhavingsacties

- In hoofdlijnen kan de aanpak van de handhaving op twee wijzen plaatsvinden:
 - De inzamelploegen laten alle aangetroffen namaakzakken staan voor de handhavers, die na melding ter plekke onderzoek doen door te zoeken naar adreslabels. Na onderzoek laten de handhavers de zakken bij de milieuperrons voor inzameling door Stadsbeheer achter. Voordeel van deze handelwijze is dat men goed inzicht in de omvang van het aanbieden van namaakzakken. Nadeel is dat de actie niet gericht is, wellicht heel veel zakken onderzocht moeten worden. V&L heeft niet de capaciteit om invulling aan een dergelijk omvangrijke handhaving te geven en zal meer steekproefsgewijs te werk moeten gaan (zie verder hieronder).
 - Variant hierop is stickeren en laten staan van aangetroffen namaakzakken door de inzamelploegen, waarmee de aanbieders van die zakken nog een kans krijgen de zak van de straat te nemen. Staan ze aan het eind de dag nog buiten, dan volgt onderzoek door handhavers. Deze handelwijze heeft dezelfde voor- en nadelen, waarbij mogelijk het aantal te onderzoeken zakken kleiner is. Het gevaar bestaat dat zakken op straat blijven staan, de openbare ruimte vervuilen en het Stadsbeheer (veel) extra werk kost om de zakken te verwijderen.
 - De handhavers rijden vanaf de start om 6:00 met een pick-up met de inzamelploegen van genoemde focuswijken mee en onderzoeken op de pick-up gelijk de aangetroffen namaakzakken op de aanwezigheid van adreslabels. De zakken kunnen na onderzoek het inzamelvoertuig in. Het nadeel van deze methode is dat niet direct inzicht in de omvang wordt verkregen. Dit kan worden opgelost via het goed bijhouden (telling) door de handhavers van het aantal aangetroffen namaakzakken op het aantal ingezamelde huishoudens. Voordelen van deze methodiek zijn de gerichtheid, de beheersbare inzet van de handhavers vanwege de beperking tot de focuswijken, de grotere pakkans, de directe aanpak van overtreders, de zichtbaarheid in de wijken waarvan een signaalfunctie uit zal gaan, de directe samenwerking met de inzamelploegen en de directe afvoer van onderzochte zakken.

Onderzoek namaakzak en overtreders

- Bij aantreffen van namaakzakken vindt zoeken op adreslabel plaats. Hoewel de pakkans in het verleden niet groot bleek te zijn (ervaring van een paar jaar geleden: 30 à 40 overtreders per jaar met een incidentele aanpak), worden zo nu en dan adressen gevonden. Indien de handhavers een adreslabel vinden, nemen zij foto's van de zak en de labels, bezoeken ze de overtreders of laten ze een brief bij ze achter en volgt privaatrechtelijk optreden op basis van een onrechtmatige daad. De overtreder draait dan op voor de opruimkosten, momenteel € 108 per zak. Deze werkwijze, waarbij geen bekentenis van de overtreder nodig is, is juridisch succesvol gebleken bij de aanpak van dumping op milieuperrons en in het verleden bij de auberginekleurige zak. Het bedrag dat men moet betalen zou voldoende hoog moeten zijn om foutief aanbieden te ontmoedigen. Bij bekentenis, wat zelden voorkomt, kan bovendien een proces verbaal worden opgemaakt voor een boete van € 90 op basis van overtreding van de Afvalstoffenverordening. Eventueel kan men dan ook overgaan op strafrechtelijk optreden op basis van een economisch delict. Daartoe moet politie en justitie worden ingeschakeld. Nadeel van dit laatste is de relatief grote inspanning en tijdsinzet die hiervoor nodig is bij politie en justitie.

Voordeel zijn de strengere straffen die op deze overtreding staan, waarvan een sterk signaal richting overtreders uitgaat.

Tijdsinzet

- Om de inzet van de handhavingscapaciteit beheersbaar te houden, zijn de volgende opties voor tijdsinzet van de handhavers beschikbaar, uitgaande van meegaan met de inzamelploegen:
 - Geconcentreerd in de vier focuswijken gedurende een eenmalig project (pilot) van een maand. Hiervoor moet per focus een team van twee handhavers gedurende een maand elke inzameldag (één keer per week) mee met de inzamelploegen. Het gaat dan in totaal om 256 uren gedurende een maand. Voordeel is de beperkte inzet gedurende een korte tijd, nadeel is het ontbreken continuïteit. Dit nadeel kan deels worden ondervangen door de actie enige malen te herhalen.
 - Structureel twee maal per maand gedurende een dag in de vier focuswijken. Het gaat dan in totaal om 128 uren per maand of 1536 uren per jaar, wat overeenkomt met 1,2 fte. Het voordeel van deze werkwijze is de continuïteit van de actie, zodat je er bovenop kunt blijven zitten. Deze actie moet doorgaan zolang regelmatig namaakzakken worden aangetroffen.
 - Per overtreding die kan worden aangepakt, moet rekening worden gehouden met 4 uur voor administratieve handelingen voor een V&L-medewerker. Bij 10 van dergelijke administratieacties per maand zou het per maand om 40 uur extra gaan, wat in totaal zou leiden tot een benodigde inzet van 1,6 fte per jaar.

Herkenbaarheid namaakzak

- De namaakzak is voor zowel de inzamelploegen als de handhavers van dichtbij (“op het tweede oog”) goed als zodanig te herkennen (zie paragraaf 3.2), zodat het vinden van deze zakken geen probleem hoeft te zijn.

Op heterdaad betrappen

- Het op heterdaad betrappen van aanbieders van namaakzakken is lastig omdat van een afstand de namaakzak niet als zodanig is te herkennen en de zakken meestal gespreid langs een straat worden aangeboden. Wat wellicht wel zou kunnen is posten bij een aanbiederplek voor meerdere zakken, elke zak gelijk nadat een burger die heeft neergezet van dichtbij bekijken en bij constatering van een namaakzak de burger die deze zojuist heeft neergezet direct hierop aanspreken. Hiermee zou eerst een pilot van een maand kunnen worden gedaan, waarbij V&L test of dit werkbaar is en de pakkans voldoende groot is. Deze pilot dient dan ook in de vier focuswijken plaats te vinden, bij plekken waarvan Stadsbeheer weet dat daar regelmatig namaakzakken worden aangetroffen. De benodigde capaciteit bestaat uit 64 uren. Inclusief administratie-uren (bij succes) betekent dat hiervoor ongeveer 1 fte van de beschikbare capaciteit gedurende de proefmaand nodig is. Indien deze aanpak na een maand succesvol blijkt te zijn, bijvoorbeeld per dag minimaal twee beboete overtreders, dan kan deze werkwijze structureel worden ingezet tot het aanbieden van namaakzakken is teruggedrongen.

Communicatie

- Rondom de handhavingsacties kan Maastricht de publiciteit zoeken en communiceren via een mix van media. Zo kan bijvoorbeeld een journalist een dag meegaan en daarover een stuk in de plaatselijke krant schrijven. Het best is hier pas mee te beginnen als de acties al een tijdje lopen en een aantal overtreders succesvol is aangepakt. Dit zal potentiële overtreders ontmoedigen en ondergraving van het rechtsgevoel bij mensen die te goeder trouw zijn voorkomen. Van een beperkt aantal gepakte overtreders kan al een sterk signaal

uitgaan. Het is dan wel zaak dat er continuïteit in de handhaving hierop zit. Om potentiële overtreeders niet in de kaart te spelen, moet Maastricht slechts beperkt informatie over de toegepaste methode prijsgeven. Voorkomen moet worden dat overtreeders er voor zorgen dat er helemaal geen adreslabels meer zijn te vinden en/of hun namaakzakken in andere dan de focuswijken gaan aanbieden.

3.1.3 Haalbaarheid

Structurele handhaving in focuswijken

Structurele handhaving in de focuswijken zoals hierboven beschreven, waarbij handhavingsteams meegaan met de inzamelploegen, kan leiden tot een succesvolle aanpak van een deel van de overtreeders. Belangrijker daarbij is dat er een sterke signaalfunctie richting (potentiële) overtreeders vanuit zal gaan, niet alleen vanuit beboete overtreeders, waarvan het aantal klein zal zijn, maar ook vanuit de zichtbare aanwezigheid van de handhavers. Andere steden met hetzelfde diftarsysteem, zoals Nijmegen en Gent, pakken handhaving op de namaakzak aan op het moment dat er van een geval melding wordt gemaakt en hebben slechts beperkt succes met het beboeten van overtreeders. Van de hier geschetste aanpak in Maastricht wordt verwacht dat de pakkans een stuk groter zal zijn: van 30 à 40 overtreeders per jaar die succesvol worden aangepakt naar minimaal 120, een jaar na start van de actie te behalen. Deze aanpak is onder de volgende voorwaarden haalbaar:

- Bij V&L moet 1,6 van de 10 fte voor de handhaving op namaakzakken kunnen worden gereserveerd. Deze inzet zal dan weg moeten worden gehaald bij die ten behoeve van de handhaving op dumping bij milieuperrons. Dit leidt dan niet tot meerkosten.
- V&L en Stadsbeheer moeten nauw samenwerken om de handhavingsacties te doen slagen. Ter voorbereiding moet gezamenlijk een draaiboek voor de exacte werkwijze worden opgesteld met afspraken en taakverdeling. Op gezette tijden moet het functioneren van de actie en de samenwerking worden geëvalueerd. Deze kunnen daarop worden geoptimaliseerd.

Mocht het zo zijn dat in de toekomst ook in andere wijken concentraties van namaakzakken worden geconstateerd, dan moeten ook deze wijken bij de aanpak worden betrokken zonder dat dit gevolgen heeft voor de in te zetten handhavingcapaciteit. Dit betekent dat per wijk de handhavingsfrequentie navenant omlaag dient te worden gebracht. Mogelijk dat in de vier focuswijken tegen die tijd het aanbieden van namaakzakken is afgenomen, zodat daar ook minder intensief kan worden gehandhaafd.

Op heterdaad betrappen

Het is niet op voorhand te zeggen of de geschetste aanpak waarbij de handhaver post op aanbieders van namaakzakken uitvoerbaar zal zijn. Een pilot hiermee van een maand geeft inzicht in de mogelijkheden op aanbiedplekken waar zakken geconcentreerd worden aangeboden. Deze pilot dient in de vier focuswijken plaats te vinden, bij plekken waarvan Stadsbeheer weet dat daar regelmatig namaakzakken worden aangetroffen. De benodigde capaciteit bestaat uit 1 fte van de beschikbare capaciteit gedurende de proefmaand. Indien deze aanpak na een maand succesvol blijkt te zijn (per dag minimaal twee beboete overtreeders), dan kan deze werkwijze structureel worden ingezet tot het aanbieden van namaakzakken is teruggedrongen.

3.2 Aanpassingen aan de zakken

3.2.1 Inleiding

De huidige diftarzak in Maastricht heeft een rode voorkant en een witte achterkant. De fabrikant gebruikt hiervoor een productieproces waarvoor een speciale machine nodig is met twee extruders, voor elke kleur één, achter één spuitkop. Een extruder is een apparaat dat speciaal is ontworpen om door middel van arbeid een kunststof in gesmolten vorm aan een matrijs te leveren. Een extruder wordt gevoed met kunststof in vaste vorm (vaak granulaat) en levert gesmolten kunststof onder druk af. Deze machine is zeer kostbaar. Producenten van plastic zakken in Turkije en China hebben geen enkele moeite om éénkleurige zakken zoals die in Nijmegen en Gent worden gebuikt op basis van een kopie na te maken. De Maastrichtse zak is vanwege het speciale productieproces echter niet goed na te maken voor dit soort producenten, omdat het dan te duur wordt. Wat ze in het geval van Maastricht doen is het bedrukken van een witte zak met een kopie van de rode voorkant. Hoewel de namaakzak op het eerste oog (van een afstand) niet van de echte is te onderscheiden, is dat op het tweede oog (van dichtbij) wel het geval. Chauffeur-beladers en handhavers van Maastricht hebben nu al weinig moeite ze te herkennen. De twee meest in het oog springende kenmerken zijn:

- de rode en de witte helft lopen bij de echte zak in de vorm van een roze zoom van circa 5 centimeter breed vaag in elkaar over, terwijl bij de namaakzak de naad tussen rood en wit scherp is;
- de binnenkant van de namaakzak is wit; als de zak is dichtgeknoopt is boven de knoop, waar de binnenkant van de zak naar buiten stulpt, het verschil te zien; bij de namaakzak is die dus geheel wit, bij de echte zak half rood en half wit.

Er zijn nog andere kenmerken die de fabrikant eenvoudig aan de mensen die met de zakken werken kan uitleggen, zoals ander materiaal en verschil in de afscheurnaad.

Diftarzakken zullen nooit zo zijn te ontwerpen dat ze in het geheel niet meer zijn na te maken. Waar de fabrikant van de legale zakken wel voor kan zorgen is dat ze dusdanig lastig zijn na te maken dat ze redelijk eenvoudig als vals zijn te herkennen. Probleem is dat de namaakzakken slechts enigszins hoeven te gelijken. Voor de overtredende burger is de drempel om de namaakzak aan te durven bieden dan laag genoeg.

3.2.2 Handelingsperspectieven

Het is mogelijk een aantal aanpassingen aan de huidige diftarzak te doen die het zowel voor de fabrikant van de namaakzak als de eindgebruiker (de burger) lastiger zullen maken om te frauderen:

- De fabrikant is met een voor hem eenvoudige aanpassing in staat namaak nog een stuk moeilijker te maken door de tekst en afbeeldingen op zak over de naad tussen de rode en witte helft heen te laten lopen. Dit zal nauwelijks tot meerkosten voor de fabricage leiden. Als men de deze aangepast zak al kan namaken, zal deze ook op het eerste oog dan veel minder goed lijken op de echte dan nu het geval is en zal de drempel voor burgers om restafval in de namaakzak aan te bieden hoger worden. Voor de criminelen die de zakken verspreiden zal de afzet verminderen, waardoor het dan weer minder interessant voor hen wordt om ze na te laten maken.

- De diftarzakken kunnen worden voorzien van unieke volgnummers, barcodes, holografische keurmerken, watermerken, enzovoorts. Voor de burger zal dit de drempel voor het aanbieden in namaakzakken niet groter maken. Ten behoeve van een succesvolle juridische aanpak van de frauderende verspreiders van de zakken door politie en justitie, kan het wel van belang zijn de juiste zakken te voorzien van unieke codes en watermerken. Daar hangt echter wel een prijskaartje aan: de zak zou wel eens 25% duurder kunnen worden, waarmee een rol zakken van 50 liter dan circa € 15 zou gaan kosten.

Het is ook mogelijk weer een nieuwe zak met andere kleuren te introduceren, net als in 2009/2010 is gebeurd met de overgang van de auberginekleurige naar de rood-witte zak. Hiervan zal dan tijdelijk een fraudebestrijdende werking uitgaan; burgers die rollen van de juiste zakken hebben, kunnen die inruilen voor nieuwe rollen; burgers met namaakzakken blijven daarmee zitten en zullen de legale rol moeten kopen. Om meerdere redenen is dit echter af te raden:

- Er is absoluut geen garantie te geven dat de zak naar verloop van tijd niet weer wordt nagemaakt. Zoals eerder gezegd hoeft de namaakzak slechts enigszins te lijken op de echte om zijn negatieve werking te kunnen hebben.
- Er is sprake van aanzienlijke frictiekosten: de burger moet op de hoogte worden gebracht en geïnstrueerd, de distributie van de nieuwe en inname van de oude zakken dient te worden geregeld en de oude zakken dienen te worden vernietigd.
- De welwillende burgers, het grootste deel van de inwoners van Maastricht, bezorg je een bepaalde last om het door een kleine groep veroorzaakte misbruik te bestrijden.

Via de media en de eigen kanalen (bijvoorbeeld de website) kan de gemeente Maastricht laten weten dat de gemeentelijke medewerkers de namaakzakken eenvoudig kunnen herkennen. Daarvan zal ook een ontmoedigend en drempelverhogend signaal uitgaan.

3.2.3 Haalbaarheid

Tegen (zeer) geringe meerkosten zijn voor Maastricht ten aanzien van de diftarzak de volgende oplossingsrichtingen haalbaar:

- Bij de volgende bestelling van de zakken de fabrikant opdracht geven de tekst en afbeeldingen over de scheidingsnaad tussen de rode en witte helft te laten lopen. Deze nieuwe zakken kunnen de oude vervolgens geleidelijk vervangen.
- Communiceren dat de namaakzakken voor de gemeentelijk medewerkers op straat goed herkenbaar zijn. Daarbij dienen de eerder geopperde handhavingsacties wel hun succes te hebben bewezen.

Er mag verwacht worden dat van beide oplossingsrichtingen een ontmoedigend en drempelverhogend signaal uitgaat richting aanbieders van namaakzakken. Dit zal dan weer zijn ontmoedigende weerslag hebben op de verspreiders van de namaakzakken, die deze dan minder goed zullen weten te slijten.

3.3 Overgaan op ander inzamelsysteem

3.3.1 Inleiding

Uitgangspunt voor toekomstig afvalbeheer in Maastricht blijft het systeem volgens gedifferentieerd tarief. Het huidige systeem met de dure zak is gevoelig voor fraude met

namaakzakken. Bij overstap naar gemechaniseerde systemen met diftar, waarbij het afval in containers moet worden aangeboden, zal dit specifieke fraudeprobleem zich niet meer voordoen. Daarvoor kunnen wel andere vormen van fraude in de plaats komen.

Vanuit eerder onderzoek is inzicht verkregen in de haalbaarheid van de alternatieven in Maastricht. De gemechaniseerde alternatieven zijn:

- Zijbelading met minicontainers
- Ondergrondse inzameling met verzamelcontainers

Deze twee systemen zullen in paragraaf 3.3.2 als handelingsperspectief worden behandeld, gevolgd door hun haalbaarheid, onder andere op basis van het eerdere onderzoek, in paragraaf 3.3.3.

3.3.2 Handelingsperspectieven

Zijbelading met minicontainers

Het invoeren van zijbelading betekent dat de huishoudens waarvoor dat mogelijk is een minicontainer voor restafval krijgen. Deze vervangt dus de dure zak. Omdat diftar behouden blijft, moeten de minicontainers zijn voorzien van een chip, zodat per adres het aantal ledigingen kan worden bijgehouden (volume-frequentie). Een systeem met zijbelading kan niet worden ingevoerd daar waar gebruik van een minicontainer niet mogelijk is: in de hoogbouw en in het kernwinkelgebied. Het laatste wijktype moet bij voorbaat al worden uitgesloten, omdat hier de openbare ruimte te beperkt is om met een grijparm te kunnen werken en minicontainers op de juiste wijze te kunnen opstellen. Samengevat zou bij toepassing van zijbelading het inzamelsysteem in Maastricht er als volgt uitzien:

- Restafval:
 - in de laagbouw (60% van de aansluitingen) zijbelading met minicontainers
 - in de hoogbouw en het kernwinkelgebied (40% van de aansluitingen) behoud van het oude systeem met de dure zak
- GFT-afval:
 - In de laagbouw (60% van de aansluitingen) zijbelading met de (bestaande) minicontainers
 - In de hoogbouw en het kernwinkelgebied (40% van de aansluitingen): behoud van het oude systeem met de emmers

De laagbouwwijken buiten het centrum zijn in de meeste gevallen ruim genoeg van opzet om met zijbelading te kunnen werken. Vooralsnog wordt er dan ook vanuit gegaan dat toepassing in alle laagbouwwijken mogelijk is. Het kan goed zijn dat bij nadere beschouwing bepaalde wijken afvallen, bijvoorbeeld vanwege nauwe en/of bochtige straten en de aanwezigheid van veel obstakels. In elk geval moet bij invoering rekening worden gehouden met de volgende zaken:

Gevolgen voor het milieu

Met de overgang van een systeem met dure zakken naar een volume-frequentiesysteem met minicontainers in de laagbouw zijn de volgende effecten op het milieu te verwachten:

- Dumping van restafval, bijvoorbeeld bij milieuperrons, zal afnemen omdat er een minder directe relatie is tussen kosten en aanbod (volume) dan in het geval van de dure zak.

- De scheidingsgraad (het percentage bronscheiding) zal afnemen, omdat er minder scheidingsprikkel zal zijn. De relatie tussen kosten en aanbod is immers minder direct bij een minicontainer. Dit blijkt ook uit onderzoek ("Eerste hulp bij discussie over diftar", AOO, Utrecht maart 2004): in gemeenten met een dure zak systeem wordt per inwoner gemiddeld 111 kg GFT-afval en 27 kilogram glas aangeboden, terwijl dat in gemeenten met een volume-frequentiesysteem respectievelijk 76 kg en 23 kg is. Dit komt ook tot uiting in de hoeveelheid restafval: in een gemeente met zakdiftar is die gemiddeld 95 kg per inwoner, in een gemeente met volume-frequentie 158 kg.
- Het straatbeeld zal verbeteren en er zal minder zwerfvuil vanwege opengescheurde zakken ontstaan.

Gevolgen voor de service

Invoering van een zijbeladingsysteem met minicontainers kan bij bewoners zorgen voor enige weerstand, omdat ze bang zijn dat parkeerplekken moeten worden opgeofferd, ze de grijpparm gevaarlijk vinden en bang zijn dat hij eigendommen beschadigt en het een gedoe vinden om de minicontainers precies volgens instructie neer te zetten. Met name in de beginfase zal de chauffeur-belader regelmatig moeten uitstappen om de minicontainers goed op te stellen, omdat mensen daar fouten mee maken.

Gevolgen voor de kosten

- De inzamelkosten voor rest- en GFT-afval afval komen met het beschreven systeem op € 63 per aansluiting per jaar uit, € 12 hoger dan de huidige inzamelkosten. Aan de hoogte van dit bedrag zijn de volgende voorwaarden verbonden:
 - Gemiddeld moet een laagbouwhuishouden niet meer dan één keer per maand de minicontainers aanbieden.
 - Op een inzamelvoertuig bevindt zich alleen een chauffeur-belader, geen rijder.
 - Er mag geen inzameltijd verloren gaan vanwege het afvoeren en lossen van ingezameld afval door het inzamelvoertuig. Daarom moet een wisselsysteem met afzetcontainers, die door een transportvoertuig worden afgevoerd, worden ingevoerd.
- De kosten voor handhaving zullen afnemen omdat de dumpingen bij milieuperrons en in de openbare ruimte terug zullen lopen. Daar kan nieuw ontwijkgedrag waarop gehandhaafd moet worden voor in de plaats komen, zoals dumping van afval in de minicontainer van de buurman.
- De kosten voor verwijdering van dumpingen en zwerfvuil zullen afnemen.
- De verwerkingskosten zullen toenemen, omdat er minder goed gescheiden zal worden.
- Naar schatting zal per saldo invoering van het beschreven systeem voor de burger leiden tot € 10 per aansluiting aan meerkosten voor afvalbeheer.

Ondergrondse inzameling met verzamelcontainers

In principe kunnen ondergrondse containers op alle soorten locaties worden geplaatst. Echter, ondergrondse containers zijn minder geschikt voor dichtbebouwde omgevingen zoals binnensteden. Juist in de binnenstad wemelt het ondergronds van de kabels en leidingen. In Maastricht speelt ook nog eens het archeologische en historische aspect van de ondergrond. In de binnenstad zijn de straten vaak te smal om met een kraanwagen te manoeuvreren. Daarom zal hier voor restafval uit worden gegaan van plaatsing in de laagbouw en de hoogbouw (samen 90% van de aansluitingen) en continuering van de inzameling met zakken in het kernwinkelgebied (10% van de aansluitingen). Voor GFT-afval zal worden uitgegaan van behoud van het huidige inzamelsysteem met minicontainers en emmers omdat inzameling van GFT-afval met verzamelcontainers tot een te grote terugval van kwantiteit en kwaliteit zal

leiden, met alle gevolgen van dien. Samengevat zou bij toepassing van ondergrondse inzameling het inzamelsysteem in Maastricht er als volgt uitzien:

- Invoering ondergrondse containers voor restafval in de laagbouw (60% van de aansluitingen) en in de hoogbouw (30%).
- De verzamelcontainers zijn alleen toegankelijk met adresgebonden pasjes. Elke aanbieder van zakformaat (50 liter) wordt elektronisch geregistreerd.
- Behoud van het huidige zakkensysteem voor restafval in het kernwinkelgebied (10%).
- Behoud van het huidige inzamelsysteem voor GFT-afval met minicontainers en emmers.

Gevolgen voor het milieu

- Collectieve systemen met verzamelcontainers maken het zich ontdoen van afval anoniem ten opzichte van individuele systemen met zakken en minicontainers. Met name in grote steden heeft de invoering van verzamelcontainers daardoor geleid tot veel problemen met afval dat verkeerd wordt aangeboden. Het gaat dan om afval dat naast de containers of de inworpszuilen wordt gezet, vaak op de afdekplaat van de container. Naast dat dit negatief is voor het straatbeeld en hygiëneproblemen kan geven, bemoeilijkt dit de inzameling, omdat eerst het afval rond de containers moet worden verwijderd. Dat kan niet met de inzamelwagen omdat die geen achterbelading heeft. Er moet daarvoor dus met een aparte wagen worden gereden. Hoewel men deze problematiek in de meeste steden door regelmatig verwijderen van verkeerd aangeboden afval, indringende communicatie en handhaving inmiddels redelijk onder controle heeft, is het een blijvende zorg.
- Daar komt bij dat het aantal dumpingen op milieuperrons en in de openbare ruimte vermoedelijk niet zal afnemen.
- Voor de scheidingsgraad heeft dit systeem geen gevolgen: de directe relatie tussen kosten en aanbod blijft behouden.
- Het straatbeeld zal verbeteren. Daar staat negatief tegenover dat bij de verzamelcontainers de eerder genoemde bijplaatsing is te verwachten.

Gevolgen voor de service

Het grote voordeel van een systeem met verzamelcontainers is dat bewoners in principe 7 dagen per week, 24 uur per dag van hun afval af kunnen komen. Bovendien staan er geen zakken meer op straat, wat een verbetering van het straatbeeld oplevert. Daar staat de eerder genoemde problematiek met naastplaatsing bij de inworpszuilen tegenover.

Gevolgen voor de kosten

- De inzamelkosten voor rest- en GFT-afval afval komen met het beschreven systeem naar schatting op € 87 per aansluiting per jaar uit, € 36 hoger dan de huidige inzamelkosten. Dit is inclusief de kosten voor onderhoud van de containers en het volmeldingsysteem. Net als bij zijbelading is er van uitgegaan dat zich op een inzamelvoertuig alleen een chauffeur-belader bevindt, geen bijrijder.
- De kosten voor handhaving zullen waarschijnlijk toenemen, omdat naast de dumpingen bij milieuperrons en in de openbare ruimte zich ook naastplaatsing bij verzamelcontainers zal voordoen.
- De kosten voor verwijdering van dumpingen zullen toenemen.

3.3.3 Haalbaarheid

Maastricht hanteert voor het afvalbeheer de volgende uitgangspunten (Afvalbeleidsplan 2011-2015 gemeente Maastricht):

- “Gemeente Maastricht kent al jaren een bronscheiding van 65% hetgeen ze wil behouden en waar mogelijk nog verder verbeteren.”
- “Gemeente Maastricht scoort nu hoger dan gemiddeld op dienstverlening en zet de komende tijd in op een verhoging en verbetering van het serviceniveau.”
- “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.”

De twee beschreven alternatieven zijn getoetst aan deze doelstellingen minder gewenst dan het huidige systeem, om de volgende redenen:

- Zijbelading met minicontainers zal leiden tot een afname in het scheidingsresultaat, die aanzienlijk zou kunnen zijn.
- Zijbelading met minicontainers zal leiden tot een stijging van € 12 per aansluiting aan inzamelkosten voor rest- en GFT-afval. Ook de verwerkingskosten zullen toenemen vanwege het lagere scheidingsresultaat. Deze extra inzamel- en verwerkingskosten kunnen niet gecompenseerd worden met de te verwachten afname in kosten voor handhaving en verwijdering van dumpingen en zwerfvuil. Naar schatting zullen per saldo de meerkosten voor afvalbeheer uitkomen op € 10 per aansluiting per jaar.
- Ondergrondse inzameling met verzamelcontainers zal leiden tot plaatsing van zakken naast de containers, wat een extra druk op de openbare ruimte zal geven en extra handhaving zal vergen.
- Ondergrondse inzameling met verzamelcontainers zal leiden tot een stijging van de inzamelkosten voor rest- en GFT-afval met € 36 per aansluiting. Daarbij komen extra kosten voor de verwijdering van naastgeplaatste zakken.

3.4 Communicatie

3.4.1 Inleiding

Op dit moment is nauwelijks informatie over het systeem in de gemeentelijke communicatiekanalen te vinden. Bij de overgang van de aubergine naar de rood-witte zak is in mei 2009 voor het laatst actief richting burger gecommuniceerd over het diftarsysteem. De gemeentelijke communicatie over zakdiftar heeft een impuls nodig met als doel:

- de burgers te voorzien van basiskennis over het systeem, zodat zij het gewenste aanbodgedrag kunnen vertonen;
- gedragsverandering te realiseren bij burgers die in overtreding zijn, zodat zij voortaan geen namaakzakken meer aanbieden;
- welwillende burgers te laten zien dat de gemeente serieus bezig is met het terugdringen van het probleem;
- de pers en de politici te voorzien van de feiten over de problematiek, zodat ze hun meningen en afwegingen kunnen baseren op de juiste informatie.

Alleen de communicatie die gedragsverandering teweeg brengt, zal een positief effect hebben op het terugdringen van het probleem. De andere communicatiedoelen vormen de basis en zijn wel nodig, maar zullen geen direct effect hebben.

3.4.2 Handelingsperspectieven

Oplossingsrichtingen met betrekking tot communicatie zijn:

Basiskennis

- Voorzie de burgers van alle informatie aangaande het systeem: hoe werkt het, wat zijn de aanbiedregels (verwijzen naar de Afvalstoffenverordening), wat wordt er verwacht van de burgers, waar kunnen ze de zakken kopen, waarom zit het systeem zo in elkaar en wat zijn de positieve effecten van het systeem. Gebruik daarvoor in elk geval de website. Daarnaast kan een brede mix van media in worden gezet.
- Plaats, net als alle andere gemeenten in Nederland met zakdiftar al doen, een lijst met de verkooppunten van de zakken op de website. Vermeld daarbij dat zakken die men daar koopt de juiste en zakken die men ergens anders koopt illegaal zijn.

Gedragsverandering

- Laat via alle mogelijk kanalen de sancties op het aanbieden van namaakzakken weten: betaling van de opruimkosten van € 108 en mogelijk strafrechtelijke vervolging op basis van overtreden van de Afvalstoffenverordening.
- Kondig nadat daar enig succes mee is behaald aan dat er handhavingsacties aan de gang zijn en dat die succes hebben, zonder al te veel in te gaan op waar en hoe ze plaatsvinden.
- Laat weten dat de namaakzakken voor handhavers eenvoudig zijn te herkennen.
- Laat weten wat de gevolgen zijn van het ongewenste gedrag: verlies aan inkomsten om de kosten voor afvalbeheer te dekken en afwenteling op de welwillende burger door de noodzakelijke verhoging van de afvalstoffenheffing.
- Laat weten waaraan de namaakzak is te herkennen, zodat er een zekere sociale controle van de grond kan komen. Geef burgers die dat willen de kans anoniem melding te maken van aanbidding van namaakzakken.

Informatievoorziening

- Neem een proactieve houding richting de lokale pers aan door ze via persberichten te voorzien van de juiste informatie zodat journalisten het geheel in het juiste perspectief kunnen plaatsen. Zodoende worden ook de burger en de politiek van de feiten voorzien.
- Voorzie de lokale politici van alle beschikbare informatie omtrent de problematiek, het perspectief (omvang, positieve effecten van zakdiftar) en de oplossingsrichtingen.

3.4.3 Haalbaarheid

Maastricht staat vele kanalen ter beschikking langs welke bovengenoemde boodschappen bij de aangegeven doelgroepen terecht kunnen komen. Waar mogelijk en van toepassing kan Maastricht deze kanalen inzetten. Naast de gemeentelijke website zijn dat in eerste instantie persberichten, berichten in de lokale bladen en sociale media. Het hoeft niet veel tijdsinzet en geld te kosten deze berichten uit te laten gaan. Indien wordt gedacht aan een speciale flyer die breed moet worden verspreid, is rekening te houden met een bedrag van enige tienduizenden euro's voor ontwikkeling, drukken en verzending. Omdat een deel van de burgers gemeentelijke boodschappen niet leest, is het de vraag of een flyer effect zal sorteren. Uitzending van audio- en videoboodschappen via lokale radio- en televisiezenders kan dit ondervangen.

De verwachting is dat communicatie over sancties, successen met handhaving, herkenbaarheid van de namaakzak en de financiële gevolgen voor de medeburger een deel van de overtreders zal ontmoedigen en de drempel om namaakzakken aan te bieden zal verhogen.

4 AANBEVOLEN AANPAK

Het inzamelsysteem met de dure zak scoort in Maastricht zeer goed wat betreft milieudoelstellingen –Maastricht behoort qua hergebruik van afval tot de Nederlandse top- en goed wat betreft kostenbeheersing voor de burger. Een eventuele ingreep in het inzamelsysteem in het kader van de aanpak van de zakkenfraude moet dan ook goed af worden gewogen tegen de grootte van de problematiek. Over die grootte wordt veel gespeculeerd, maar is nog weinig duidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat het misbruik met zakken een omvang heeft die het nemen van gerichte maatregelen rechtvaardigt.

In hoofdstuk 3 zijn haalbare oplossingsrichtingen benoemd waarvan mag worden verwacht dat ze het aanbieden van restafval in namaakzakken zullen terugdringen. Hieruit volgt een mix van te nemen maatregelen op het gebied van handhaving, aanpassingen aan de zakken en communicatie. Hoewel beide een sterke vermindering van mogelijkheden tot diftarfraude tot gevolg zullen hebben, zal invoering van de twee beschikbare alternatieve inzamelsystemen, zijbelading met minicontainers en/of ondergrondse inzameling met verzamelcontainers negatieve gevolgen hebben voor milieu en/of kosten van afvalbeheer. Daarmee zouden de doelstellingen uit het Afvalbeleidsplan 2011-2015 onder druk komen te staan. In het geval van minicontainers met diftar volgens volume-frequentie is de verwachting dat met name het percentage bronscheiding aanzienlijk zal dalen. In het geval van ondergrondse containers met pasjessysteem en registratie van elke aanbieding zullen met name de inzamelkosten sterk stijgen en het negatieve effect van naastplaatsing van zakken optreden.

CREM adviseert Maastricht de volgende combinatie van maatregelen te nemen:

Structurele handhaving in focuswijken

- Reserveer bij V&L 1,6 fte van de beschikbare 10 fte voor de gerichte handhaving op namaakzakken. Deze 1,6 fte zal nodig zijn zolang namaakzakken nog regelmatig worden aangetroffen.
- Ter voorbereiding van de gerichte handhaving stellen in de zomermaanden van 2012 Stadsbeheer en V&L gezamenlijk een draaiboek op voor de exacte werkwijze met afspraken en taakverdeling.
- V&L zet teams van twee handhavers in die op de inzameldagen van de vier focuswijken vanaf 6:00 meerijden met de inzamelploegen, per wijk twee maal per maand.
- Zolang regelmatig namaakzakken worden aangetroffen, moet deze actie doorgaan.
- De handhavers onderzoeken aangetroffen namaakzakken ter plekke op adresgegevens. Na het vinden van de adressen nemen ze foto's van de zak en de adreslabels, confronteren ze de overtreder aan huis en treden privaatrechtelijk op basis van een onrechtmatige daad. Bij niet thuis laten zij een brief achter. Hoe dan ook moet de overtreder opdraaien voor de opruimkosten van € 108 per zak.
- Om het kwartaal evalueren Stadsbeheer en V&L gezamenlijk het functioneren van de actie en de samenwerking. Deze kunnen daarop worden geoptimaliseerd.

De slagingskans van een dergelijk geconcentreerde aanpak wordt vrij groot geacht: van een aantal van 30 à 40 succesvol aangepakte overtreiders per jaar zoals die in het verleden werd behaald naar minimaal 120 per jaar. Met de nodige persaandacht daaromheen gaat hier een ontmoedigende en drempelverhogende werking richting (potentiële) overtreiders van uit. De extra kosten die hiermee gemoeid zijn, betreffen de voorbereiding, de coördinatie en de

evaluatie van de actie. De centrale rol heeft daarbij V&L, in samenwerking met Stadsbeheer. Welke capaciteit hiervoor nodig is, dient nog nader te worden uitgewerkt. In elk geval zal die beperkt zijn. De actie zelf kost geen extra personele inzet bij V&L, mits capaciteit wordt weggehaald bij de controle op de milieuperrons. De actie zal om het kwartaal worden geëvalueerd. Tijdens de actie dienen de handhavers daartoe bij te houden hoeveel namaakzakken zij hebben gecontroleerd, hoeveel daarvan adreslabels bevatten en in hoeveel gevallen dat heeft geleid tot succesvol aanpakken van de overtreder. Per kwartaal moeten dat er minimaal 30 zijn. Wanneer niet meer regelmatig namaakzaken worden aangetroffen, kan de actie worden stopgezet. Wel moet daarna blijvend alert zijn op een eventuele terugkeer van de namaakzak.

Op heterdaad betrappen

- V&L start een pilot van een maand waarmee inzicht wordt verkregen in de mogelijkheden op aanbiedplekken waar zakken geconcentreerd worden aangeboden te posten, elke zak gelijk na aanbieden te controleren op namaak en bij constatering gelijk de overtreder hierop aan te spreken. Deze pilot vindt plaats in de vier focuswijken.
- Reserveer bij V&L voor een maand 1 fte van de beschikbare 10 fte voor de gerichte handhaving op namaakzakken.
- Indien deze aanpak na een maand succesvol blijkt te zijn (per handhavingsdag minimaal twee beboete overtredders), dan wordt deze werkwijze structureel ingezet tot het aanbieden van namaakzakken is teruggedrongen.

De slagingskans van op heterdaad betrappen zal na de proefmaand duidelijk zijn. Indien er minder dan 16 overtredders succesvol zijn aangepakt, dan kan de pilot als niet geslaagd worden beschouwd. Is dit niet te optimaliseren, dan heeft het geen zin daarmee door te gaan. Bij 16 of meer succesvol aangepakte overtredders zal deze handhavingmethode structureel worden toegepast. De actie zelf kost geen extra personele inzet bij V&L, mits 1 fte aan capaciteit wordt weggehaald bij de controle op de milieuperrons.

Aanpassingen aan de zakken

- Bij de volgende bestelling van de zakken de fabrikant opdracht geven de tekst en afbeeldingen over de scheidingsnaad tussen de rode en witte helft te laten lopen. Deze nieuwe zakken kunnen de oude vervolgens geleidelijk vervangen.

Het zal fabrikanten van namaakzakken grote moeite en dus ook veel geld kosten om de zakken weer na te kunnen maken. De kans is vrij groot dat distributie van namaakzakken niet meer loont en het probleem verdwijnt. De fabrikant van de legale zakken kan deze voor dezelfde prijs blijven maken omdat er slechts beperkte aanpassingen aan het productieproces hoeven plaats te vinden. Met –geleidelijke- introductie van de nieuwe zakken zijn wel extra kosten gemoeid, zoals verspreiding van een informatiebrief. Hiervoor is inzet nodig bij Beleid en Ontwikkeling (B&O) en Communicatie. Qua doorlooptijd voor de introductie is een jaar te nemen. Na die tijd mogen burgers restafval alleen nog in de nieuwe zakken aanbieden.

Communicatie

- Voorzie de burgers van alle informatie aangaande het systeem: hoe werkt het, wat zijn de aanbiedregels (verwijzen naar de Afvalstoffenverordening), wat wordt er verwacht van de burgers, waar kunnen ze de zakken kopen, waarom zit het systeem zo in elkaar en wat zijn de positieve effecten van het systeem. Gebruik daarvoor in elk geval de website. Daarnaast kan een brede mix van media in worden gezet.

- Plaats, net als alle andere gemeenten in Nederland met zakdiftar al doen, een lijst met de verkooppunten van de zakken op de website. Vermeld daarbij dat zakken die men daar koopt de juiste en zakken die men ergens anders koopt illegaal zijn.
- Laat via alle mogelijk kanalen de sancties op het aanbieden van namaakzakken weten: betaling van de opruimkosten van € 108 en mogelijk strafrechtelijke vervolging op basis van overtreden van de Afvalstoffenverordening.
- Kondig nadat daar enig succes mee is behaald aan dat er handhavingsacties aan de gang zijn en dat die succes hebben, zonder al te veel in te gaan op waar en hoe ze plaatsvinden.
- Laat weten dat de namaakzakken voor handhavers eenvoudig zijn te herkennen.
- Laat weten wat de gevolgen zijn van het ongewenste gedrag: verlies aan inkomsten om de kosten voor afvalbeheer te dekken en afwenteling op de welwillende burger door de noodzakelijke verhoging van de afvalstoffenheffing.
- Laat weten waaraan de namaakzak is te herkennen, zodat er een zekere sociale controle van de grond kan komen. Geef burgers die dat willen de kans anoniem melding (via een meldpunt) te maken van aanbieding van namaakzakken.
- Neem een proactieve houding richting de lokale pers aan door ze via persberichten te voorzien van de juiste informatie zodat journalisten het geheel in het juiste perspectief kunnen plaatsen. Zodoende worden ook de burger en de politiek van de feiten voorzien.
- Voorzie de lokale politici van alle beschikbare informatie omtrent de problematiek, het perspectief (omvang, positieve effecten van zakdiftar) en de oplossingsrichtingen.

Indien de gemeente Maastricht de burgers laat zien dat het probleem serieus en succesvol wordt aangepakt, met name via de handhavingsacties, zal dat bij een substantieel deel van de overtreders leiden tot positieve gedragsverandering. Dit zal bijdragen aan het terugdringen van het probleem. Bij B&O en met name bij Communicatie zal capaciteit moeten worden vrijgemaakt voor het ontwikkelen van een strategie en de content voor de communicatie. Deze voorbereiding is in principe eenmalig en zal met een doorlooptijd van twee maanden circa 80 uur van een communicatiemedewerker en 40 uur van een beleidsmedewerker vergen. Na invoering van de maatregelen moeten deze worden bijgehouden en bijgesteld. De tijdsinzet die daarvoor nodig is, is beperkt.

Communicatiemiddelen

- Zet naast de gemeentelijke website persberichten, berichten in de lokale bladen, lokale media (radio, televisie) en sociale media in.

CREM BV
Spuistraat 104^d
1012 VA Amsterdam
The Netherlands

T +31 (0)20 627 49 69
F +31 (0)20 626 65 39

office@crem.nl
www.crem.nl

