



Uitvoeringsplan Huishoudelijke 5 Afvalstoffen 1997-2001

Tom De Bruyn, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), KULeuven

Kris Bachus, Joos Gysen, HIVA, KULeuven en Steunpunt Milieubeleidswetenschappen,
KULeuven

1 INLEIDING

Ook al bestaat het afvalbeleid zoals we dat nu kennen in Vlaanderen, nog maar twee decennia, toch is het één van de oudste in het landschap van het Vlaamse milieubeleid. In twintig jaar heeft het de aanzet gegeven tot een uitgebreide verzameling van wetgeving en planningsdocumenten, met sinds 1995 uitvoeringsplannen. In december 2002 werd hieraan een volgende episode toegevoegd, namelijk het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007.

Het uitvoeringsplan tracht een oplossing te bieden voor de groei aan huishoudelijke afvalstoffen, waarmee we worden geconfronteerd in Vlaanderen. In 2001 waren alle Vlamingen samen verantwoordelijk voor een aanbod aan huishoudelijk afval van 3,4 miljoen ton. Per inwoner betekent dit een hoeveelheid van 565 kg (MIRA-T 2002).

In dit hoofdstuk keren wij onze blik echter naar het verleden en nemen we de voorganger van het nieuwe plan onder de loep: het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001. Dit plan gaf de programmering weer voor de uitvoering van het huishoudelijk afvalstoffenbeleid voor de periode 1997-2001, later verlengd tot 2002. We trachten na te gaan wat de bijdrage van het plan en het ganse planningsproces is geweest aan de oplossing van de problematiek van huishoudelijke afvalstoffen. Alhoewel we sporadisch ingaan op het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 en op de internationale context, ligt een vergelijkende studie van beide uitvoeringsplannen, alsook een internationaal vergelijkende studie, buiten het bestek van dit onderzoek.

Voor we echter een antwoord kunnen formuleren op deze vraag, kaderen we het uitvoeringsplan in zijn historische context en geven we een beeld van de belangrijkste actoren in het huishoudelijk afvalbeleid. Vervolgens

analyseren we het plan. Eerst beschrijven we de inhoud van het uitvoeringsplan, waarna we dieper ingaan op de rol en de plaats van het plan in de beleidscyclus. We introduceren de kenmerkende factoren oftewel impliciete doelstellingen van het plan. De totstandkoming, de status en de geldigheidsduur van het plan vormen de onderwerpen van de rest van de analyse. De beoordeling van het uitvoeringsplan volgens de verschillende stappen van de beleidscyclus komt dan aan bod, met als sluitstuk de bijdrage van het plan. We beginnen echter met de gevolgde methodologie.

2 CONCEPTEN EN METHODEN

2.1 Methodologie

Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen is een planningsinstrument dat deel uitmaakt van het Vlaamse beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen. De verschillende beleidsinstrumenten (verboden, vergunningen, heffingen, subsidies, milieubeleidsovereenkomsten, sensibilisatie, milieuconvenant) zijn elk op een ander moment ingevoerd. Ze vullen elkaar aan, heffen elkaar op, voeren andere instrumenten uit of operationaliseren ze. Sommige van deze bepalingen zijn bindend en verplicht (bv. via het Afvalstoffendecreet), andere zijn gebaseerd op vrijwilligheid en verinnerlijking. Deze opeenvolging van milieubeleidsinstrumenten maakt dat ze samen één beleid vormen, en niet altijd sterk gebonden zijn aan het decreet of het plan waarin ze worden voorgesteld. Een goed voorbeeld hiervan vinden we in het beleid inzake de selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Dit beleid wordt geregeld in zowel het Afvalstoffendecreet als VLAREA, maar maakt bovendien ook nog eens deel uit van het uitvoeringsplan én van het Milieuconvenant 1997-2001. Het is onmogelijk om het 'effect' van de bepalingen van één van deze bronnen af te zonderen van de andere. In deze studie zullen we ons daarom concentreren op de factoren die eigen zijn aan het plan en die bepalend waren voor de al dan niet verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen.

In de tweede paragraaf van de analyse (zie 4.2) introduceren we een aantal factoren of impliciete doelstellingen die eigen zijn aan het plan. Deze hebben we gedistilleerd uit onze bronnen van informatie. Het zijn net deze factoren die de meerwaarde aan het instrument uitvoeringsplan kunnen geven. In de volgende paragrafen van de analyse en van de beoordeling trachten we dan ook na te gaan of deze factoren inderdaad een bijdrage van het plan vormen aan het afvalbeleid.

In de terminologie die in het eerste hoofdstuk van dit MIRA-BE-rapport werd geïntroduceerd, kunnen we dit onderzoek onderbrengen bij de ex post-evaluaties. Daarnaast is het, zoals vaak het geval is, een evaluatie waarin zowel elementen van plan-, proces- als productevaluatie voorkomen.

2.2 Bronnen

Geschreven bronnen vormen een eerste vorm van informatie voor ons onderzoek: naast een literatuurstudie maakten we gebruik van wetgeving, plannen, evaluatierapporten, inventarisatierapporten, voortgangsrapporten en studies die door OVAM werden uitgegeven (zie OVAM, 1997 tot 2002) en van de adviezen van MiNa-Raad, SERV en VVSG.

Een tweede bron van informatie bestond uit interviews met actoren die betrokken waren bij de opmaak, de operationalisering of de uitvoering van het plan. Hiertoe behoren niet alleen mensen van OVAM, maar ook politieke actoren, leden van adviesraden, overkoepelende organisaties van bedrijven en gemeenten, en intercommunales (thans 'intergemeentelijke samenwerkingsverbanden' genoemd).

2.3 Concepten

Twee concepten staan centraal in dit hoofdstuk: 'uitvoeringsplan' en 'huishoudelijke afvalstoffen'. Het eerste wordt uitvoerig behandeld in deel 4; het tweede omschrijven we nu reeds in het onderstaande kader.

*We gebruiken de omschrijving voor **HUISHOUDELIJKE AFVALSTOFFEN** die in het uitvoeringsplan zelf werd gebruikt (OVAM, 1997 a, p. 2):*

'Selectief en niet-selectief ingezameld huisvuil en grofvuil [...] dat bij de burgers vrijkomt en het gemeentevuil dat ontstaat bij gemeentelijke activiteiten. Hieronder valt ook het bedrijfsafval dat samen met het huishoudelijk afval wordt ingezameld.'

Bij verwijdering voegt men hier ook nog het zogenaamde categorie II-bedrijfsafval aan toe (*ibid.*): *'Bij verwijderen wordt wel het vergelijkbaar bedrijfsafval in beschouwing genomen dat apart wordt ingezameld van het huishoudelijk afval, omdat het immers beslag legt op dezelfde verwijderingscapaciteit.'*

3 SITUERING

3.1 Huishoudelijke afvalstoffen: een groeiend probleem

De laatste decennia hebben de Europese landen mede onder invloed van de economische groei, demografische evoluties, technologische innovaties en de toenemende consumptie te maken met een continu groeiende productie van huishoudelijke afvalstoffen. In de periode voor het uitvoeringsplan, dat het onderwerp van dit hoofdstuk vormt, in werking trad, nam het aanbod aan huishoudelijke afvalstoffen in Vlaanderen toe van 2,3 miljoen ton in 1991 tot 2,9 miljoen ton in 1996. Dit betekent een toename van 26 % (MIRA-T 2002 en OVAM, 2002 b). Het cijfer dient evenwel genuanceerd te worden. De registratie van huishoudelijk afval is in deze periode fel verbe-



terd, zodat we nu een betere kijk hebben op het werkelijke aanbod. Een onbekende, maar wellicht niet onaanzienlijke hoeveelheid huishoudelijk afval, werd voordien immers niet opgenomen in de cijfers. Niettemin confronteert de groeiende afvalberg ons met een aantal vragen. Ten eerste: wat moet er gebeuren met al het afval dat vrijkomt? Tot in de jaren zeventig was storten hiervoor de populairste oplossing in Vlaanderen. Stortplaatsen geraakten echter vol, en resulteerden in een aantal serieuze gezondheids- en milieuproblemen. Alternatieven zoals het verbranden van afval, bleken ook niet de meest duurzame oplossing te zijn (Van den Broek *et al.*, 1997). Ten tweede: op welke wijze wordt het aangeboden afval verzameld, en weggebracht naar de stortplaatsen en verwerkingsfaciliteiten? Ten derde: hoe kunnen we de groei van de afvalberg afremmen, en zelfs omkeren in een daling?

Op al deze vragen zochten de Europese overheden naarstig een antwoord. Om de structuur en organisatie van het huidige huishoudelijke afvalstoffenbeleid en de centrale rol die het uitvoeringsplan hierin speelt te begrijpen, is het noodzakelijk een inzicht te hebben in de evolutie van het afvalstoffenbeleid in Vlaanderen. De wortels van dit beleid vinden we terug in het einde van de jaren zeventig en begin van de jaren tachtig.

3.2 Historische schets van het huishoudelijke afvalstoffenbeleid (1980-1997)

Kenmerkend voor het milieubeleid in Vlaanderen was de sectorgerichte benadering van milieuproblemen enerzijds, en de specifieke aandacht voor uitvoeringsgerichte planning anderzijds. Zoals Van den Broek *et al.* (1997) hebben beschreven, werden milieuproblemen geordend op basis van het milieucompartment waarvoor ze een bedreiging vormden. Zo werd er regelgeving opgesteld en werden er overheidsinstellingen opgericht voor water, lucht, enz. Dit is overigens niet uniek voor Vlaanderen; ook in de andere gewesten en in andere landen was (en is nog steeds) dezelfde benadering in voege. De 'uitvoeringsgerichte' planning vindt echter wel haar oorzaak in de specifieke Belgische context. Aanvankelijk was Vlaanderen immers enkel bevoegd voor de uitvoering van een deel van het milieubeleid. De federale overheid stond in voor het uittekenen van het beleid.

In de jaren zeventig en tachtig stond het Belgische en Vlaamse milieubeleid nog in haar kinderschoenen. Van een integrale benadering was weinig sprake, maar ook voor de verschillende compartimenten was er nog geen echt beleid uitgedacht. Afval is één van de eerste beleidsvelden, waarvoor op Vlaams niveau een planmatige aanpak zou worden opgemaakt. Op 2 juli 1981 trad het *Afvalstoffendecreet* in voege, oftewel het Decreet betreffende de Voorkoming en het Beheer van Afvalstoffen. Afval was immers één van de sectoren waar er een heel aantal milieuproblemen naar de oppervlakte waren gekomen in de jaren zeventig. In het vorige punt hebben we net beschreven dat de afvalberg alsmaar toenam. Bovendien

bleek dat de afvalverwijdering zeer slecht was georganiseerd en totaal ontoereikend was om het hoofd te bieden aan deze nieuwe uitdaging. Een extra motivatie werd gegeven door een richtlijn van de Europese Raad van 1975, gericht op de ontwikkeling van een afvalbeleid. Ook in de rest van Europa kampte men immers met een groeiend afvalaanbod en een gebrek-kige organisatie van inzameling en verwerking.

Het Afvalstoffendecreet stipuleerde de oprichting van een openbare instelling, de *Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest*, kortweg OVAM, die belast werd met het afvalbeheer, waaronder ook de afvalstoffenplanning met de opmaak van een afvalstoffenplan. Op 20 april 1994 werd het Afvalstoffendecreet bijgesteld. We geven hier de doelstellingen van deze meest recente versie:

‘(...) de gezondheid van de mens en het milieu te vrijwaren tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen en de verspilling van grondstoffen en energie tegen te gaan door: in de eerste plaats de productie van afvalstoffen te voorkomen of te verminderen, en de schadelijkheid van afvalstoffen te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen; in de tweede plaats de nuttige toepassing van afvalstoffen te bevorderen; ten slotte de verwijdering te organiseren van die afvalstoffen die niet kunnen worden voorkomen of nuttig kunnen worden toegepast.’

Het *eerste Afvalstoffenplan*, voor de periode 1986-1990, werd pas in 1987 gepubliceerd. Het plan behandelde niet alleen huishoudelijke maar ook industriële afvalstoffen, en had voornamelijk als doel inzicht te verschaffen in de afvalstoffenproblematiek. Bovendien lag de nadruk op de verwijdering van afvalstoffen. Er werden in dit document een aantal te nemen maatregelen opgesomd om de afvalverwijdering te optimaliseren. De introductie van de milieuheffingen vormde bijvoorbeeld een belangrijke doorbraak.

Het *tweede Afvalstoffenplan*, voor de periode 1991-1995, was een lijviger document. Voor het eerst werd een visie voor de toekomst uiteengezet, en werd een poging gedaan om de afvalstoffenproblematiek in een breder kader te plaatsen. Zo werd er naast de verwijdering van afval ook aandacht besteed aan preventie en recuperatie. OVAM voorzag voorts in een instrumentenmix en meer concrete maatregelen om het beleid te operationaliseren. In dezelfde periode voerde OVAM met het masterplan GRT- en groenafval en het ontwerpplan oud papier tevens een geïntegreerde aanpak in voor deze fracties.

Alhoewel het afvalbeleid uit de startblokken was geschoten, bleef het globale milieubeleid nog steeds zeer gefragmenteerd en ontbrak er een integrale visie. Ondertussen was echter, via de opeenvolgende staatshervormingen, het zwaartepunt voor het milieubeleid bij het Vlaamse Gewest komen te liggen. In het begin van de jaren negentig besliste de Vlaamse overheid dat de tijd rijp was voor een integraal milieubeleidsplan. Volgend

op het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid, werd in 1997 een milieubeleidsplan voor de periode 1997-2001, het *MINA-plan 2*, opgesteld.

Het *MINA-plan 2* presenteerde de strategische doelstellingen van het Vlaamse milieubeleid. De sectorbenadering werd aangevuld met een thematische benadering. Nu werd de milieuproblematiek geordend volgens milieuproblemen, zoals verdroging, verzuring, verstoring door geluidshinder, die betrekking konden hebben op verscheidene milieucompartimenten. Voor ons van belang, is het thema 'verontreiniging door afvalstoffen'. Het afvalstoffenplan werd dus gedeeltelijk vervangen door dit milieubeleidsplan. De langetermijndoelstellingen voor de afvalproblematiek werden als volgt geformuleerd:

'Het afvalaanbod wordt teruggebracht tot een niet te vermijden minimum. De afvalstoffen hebben een zodanige kwaliteit dat ze als secundaire grondstof dienen voor bij voorkeur hetzelfde of eventueel een ander productieproces of product. Daarbij zal zo min mogelijk verschuiving van problemen plaatsvinden naar bodem, water en lucht. Het moet immers gaan om een optimalisering van emissiereducties' (AMINAL, 1997).

De operationalisering van het milieubeleidsplan gebeurt via milieujaarprogramma's en voor afval sectorale uitvoeringsplannen, die door OVAM moesten worden opgesteld. Een wijziging van het Afvalstoffendecreet op 20 juli 1994 (art. 35 en 36) voorzag hierin:

'Deze sectorale uitvoeringsplannen hebben betrekking op concrete projecten, op acties in verband met preventie, recuperatie en verwijdering van afvalstoffen of op specifieke categorieën van afvalstoffen.'

Aldus was in het *MINA-plan 2* de opmaak van het *Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001* als 'actie' voorzien (actie 48). Sinds dit decreet zijn er zeven uitvoeringsplannen opgesteld, gericht op bouw- en sloopafval, gft- en groenafval en later organisch-biologisch afval, gescheiden inzameling bedrijfsafval van kleine ondernemingen, slib, en twee uitvoeringsplannen voor huishoudelijke afvalstoffen. Het eerste Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen, voor de periode 1997-2001, was het derde uitvoeringsplan in deze rij. In 2002 verscheen het vervolg, het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007.

3.3 Belangrijkste actoren in het huishoudelijk afvalbeleid

Voor we dieper ingaan op het uitvoeringsplan, is het nuttig om de belangrijkste spelers op het vlak van het (huishoudelijk) afvalbeleid voor te stellen.

We hebben reeds uitvoerig vermeld dat het afvalbeleid na de opeenvolgende staatshervormingen grotendeels een gewestelijke materie is geworden. Het Afvalstoffendecreet en de uitvoeringsbesluiten die hierbij horen en

sinds 1997 gebundeld zijn in het Vlaams Reglement inzake Afvalvoorkoming (VLAREA), vormen de wetgevende basis. De minister wordt in hoofdzaak bijgestaan door OVAM, die bij decreet aangeduid is als de verantwoordelijke administratie. Het algemene milieubeleid wordt uitgetekend door onder meer het departement Leefmilieu, administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL), in samenwerking met drie Vlaamse openbare instellingen (OVAM, de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)). Sinds het Decreet Algemeen Milieubeleid van 1995 zijn deze samengebracht in het Gewestelijk Milieuoverleg (GMO). Verder ontwikkelde de Vlaamse Milieuholding (VMH) alleen of met andere partners economische activiteiten, die van belang zijn voor het milieu in Vlaanderen. Specifiek voor de afvalrecuperatie en industriële verwerking berust de verantwoordelijkheid hier in de praktijk bij *Indaver*. Voor sommige onderwerpen werkt het Vlaamse Gewest samen met het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo is er bv. de Interregionale Verpakkingscommissie, een openbare instelling die in het leven werd geroepen om een geharmoniseerd beheer inzake verpakkingsafval te verzekeren.

Alhoewel de Vlaamse overheid de meeste bevoegdheden bezit over het afvalbeleid, mogen we de rol van de Europese Unie en de federale overheid niet verwaarlozen (Bachus & Van Ootegem, 2002).

De *Europese Unie* schetst het kader waarbinnen de lidstaten hun eigen beleid moeten ontwikkelen. Buiten de eerder vermelde algemene richtlijn uit 1975, waarvan het Afvalstoffendecreet een vrij getrouwe invulling is, bestaan er tevens richtlijnen over o.a. normen voor afvalverbrandingsinstallaties en verpakkingsafval. Alhoewel het Vlaamse Gewest nog steeds een redelijke wetgevende vrijheid bezit, mag de sturing door het Europese kader, die in de laatste jaren is toegenomen, geenszins onderschat worden.

De *federale overheid* heeft nog de bevoegdheid over het vaststellen van productnormen, radioactief afval en de doorvoer van afvalstoffen. Verder oefent ze nog onrechtstreekse invloed uit via het fiscaal beleid, met inbegrip van het opleggen van milieutaksen en -boni, en het strategisch beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Naast deze hogere overheden, mogen we de rol niet vergeten die de *provincies* en de *gemeenten* en *intercommunales* in het afvalbeleid spelen. De gemeenten en intercommunales staan in voor de effectieve uitvoering van het beleid, meer bepaald de inzameling en de verwerking van huishoudelijk afval. Om deze beleidsinspanningen te financieren, hebben de gemeenten de bevoegdheid om afval- en milieubelastingen en retributies (i.e. constantbelasting) voor afvalinzameling te heffen. De provincies zijn dan weer voornamelijk belast met de coördinatie van de uitvoering van de sectorale uitvoeringsplannen. Dit behelst in hoofdzaak dat de provincies preventief coördinerend optreden wanneer intercommunales of gemeenten de wettelijke verplichtingen inzake afvalbeleid niet nakomen. Ook de Vlaamse

regering heeft overigens de bevoegdheid om in de plaats te treden van de gemeente.

De *privé-sector* speelt op verschillende manieren een rol in het afvalbeleid. Ten eerste zijn de producenten van consumptiegoederen een doelgroep van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen. Instrumenten zoals milieubeleidsovereenkomsten, terugnameplichten en aanvaardingsplichten zijn op hen gericht. In deze context mogen we tevens organisaties zoals *FOST Plus* niet vergeten, een door de privé-sector in het leven geroepen organisme, dat zich concentreert op het beheer van verpakkingsafval. Ten tweede participeren bedrijven in het kapitaal van vijf van de zevenentwintig bestaande Vlaamse afvalintercommunales (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Ten derde kunnen bedrijven de uitvoering van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen in concessie krijgen van een gemeente. Over deze mogelijkheid is wel een juridische discussie gaande. Ten vierde vormen de *Vlaamse kringloopcentra* een wezenlijk onderdeel van het beleid inzake hergebruik in Vlaanderen en vormt de Vlaamse compostorganisatie (*VLACO*) een samenwerking tussen alle privé- en intercommunale composteringsbedrijven een belangrijk onderdeel van het beleid inzake (thuis)compostering.

Ten slotte is er uiteraard een belangrijke rol weggelegd voor consumenten en burgers in het afvalbeleid. Een groot aandeel van de maatregelen en instrumenten is dan ook gericht op deze groep.

4 ANALYSE

4.1 Inhoud van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001

INDELING van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001

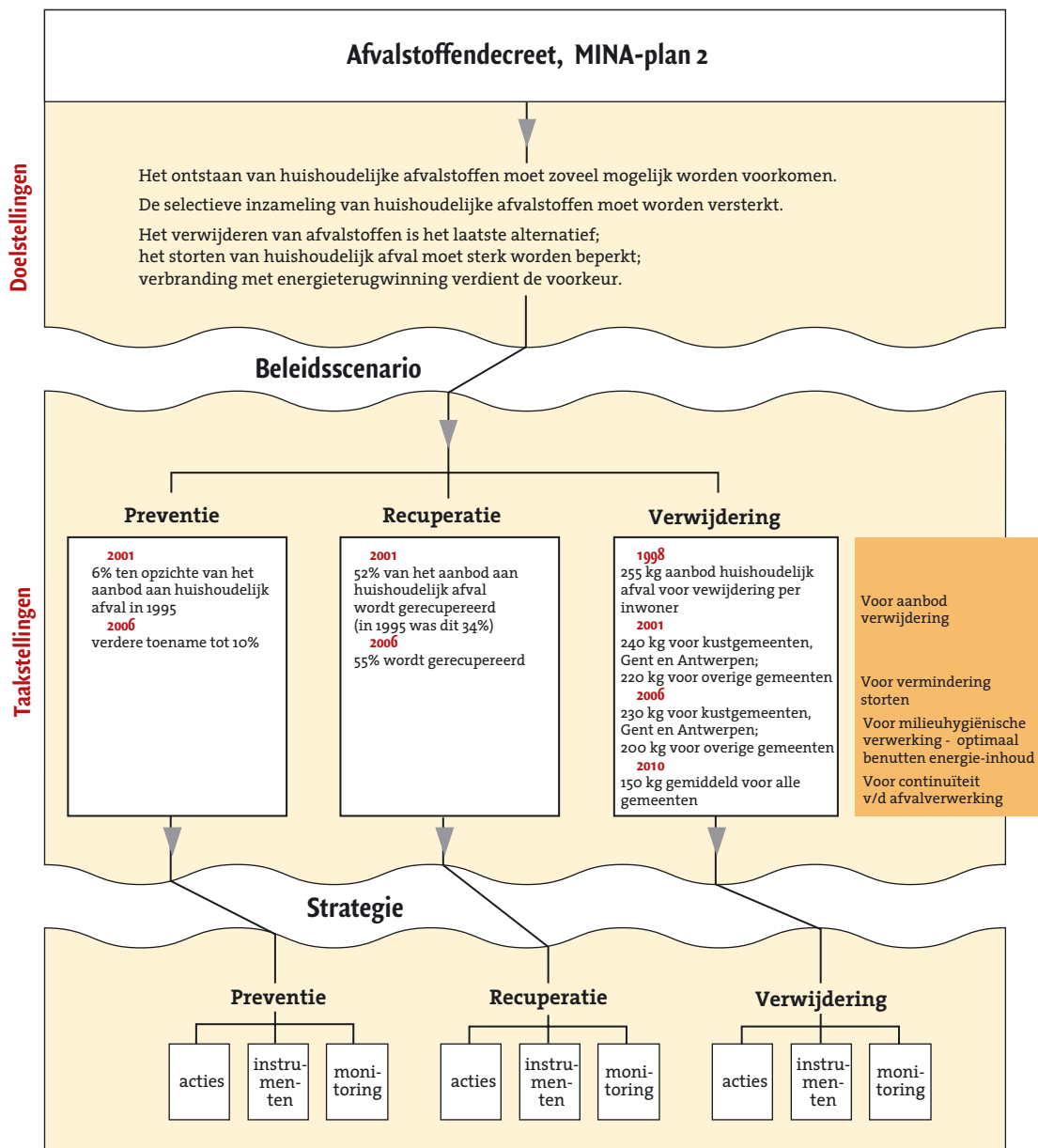
Naast een inleiding waarin onder meer het kader, waarbinnen het plan tot stand kwam, summier wordt beschreven, bevat het plan vier delen. Een eerste deel bevat een analyse van de preventie, recuperatie en verwijdering van het huishoudelijk afval voor de periode 1991-1995, alsook van de instrumenten die werden toegepast. In het tweede deel worden de doelstellingen en de mogelijke aanbodsscenario's voorgesteld. Deel drie bevat de taakstellingen van het

plan, alsook de te volgen strategieën om deze te bereiken. Voorts worden de acties, de instrumenten en de monitoringelementen opgesomd, die zouden moeten leiden tot het behalen van de taakstellingen. In het laatste deel wordt dieper ingegaan op de internationale ontwikkelingen, de kosten en financiering van het afvalbeleid, de sociaal-economische gevolgen en de milieuaspecten van de programmering van het plan.

Terwijl het bovenstaande kader summier de indeling van het plan weer-geeft, toont figuur 1 schematisch de opbouw.

Figuur 1:

Schematische weergave van opbouw Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001



Het MINA-plan 2 en het Afvalstoffendecreet vormen het kader van het plan. Bovendien bouwt het verder op het Afvalstoffenplan 1991-1995 en op de uitvoeringsplannen voor GFT- en groenafval, en bouw- en sloopafval. Het streven naar *duurzame ontwikkeling* is de basis van het Vlaamse milieubeleid, volgens het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het Vlaams Parlement concretiseerde dit rekening houdend met Europese richtlijnen met de volgende beginselen: het voorkomingsbeginsel, het verzorgingsbeginsel, de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het *stand-stillbeginsel* en het principe 'de vervuiler betaalt'. Verder is de onderliggende leidraad van het Vlaamse afvalstoffenbeleid de *ladder van Lansink*, of m.a.w. het verwerken van het afval zo hoog mogelijk in de verwerkingshiërarchie.

Het uitvoeringsplan vertaalt dit naar drie opeenvolgende *doelstellingen* (zie figuur 1) die betrekking hebben op drie luiken: *preventie*, *recuperatie* en *verwijdering*. Afvalstoffen moeten in de eerste plaats worden 'voorkomen'. Wat niet voorkomen kan worden, moet vervolgens selectief worden ingezameld en 'gerecupereerd'. Indien ook dit onmogelijk is, moet het worden 'verwijderd' door verbranding met energietेरugwinning. Verbranding zonder energietेरugwinning en storten kunnen alleen als de vorige opties niet mogelijk zijn. Het plan geeft aan dat deze hiërarchie niet absoluut is. De beleidskeuze wordt gemaakt op basis van het optimale milieurendement. Dit kan verschillen naarmate de omstandigheden anders zijn.

De strategische doelstellingen werden op hun beurt vertaald in een aantal algemene operationele doelstellingen, *taakstellingen* genoemd in het plan. Voor preventie en recuperatie werden de taakstellingen verder uitgesplitst naar verschillende afvalstromen:

- preventie: GFT- en groenafval, recycleerbaar papier, verpakkingen, luiers, klein gevaarlijk afval en 'overige', met voornamelijk de textielfractie;
- recuperatie huisvuil: GFT-afval, recupereerbaar papier, papier en karton, glazen en metalen en kunststofverpakkingen, kunststofflessen, drankkartons, textiel, klein gevaarlijk afval;
- recuperatie grofvuil: groenafval, recupereerbaar papier, metalen, textiel, inert en 'overige', met in hoofdzaak wit- en bruingoed, houtafval en autobanden.

De vertaling van doelstellingen in taakstellingen gebeurde op basis van een *aanbodscenario*, het beleidsscenario genoemd, waarin OVAM de evolutie van het aanbod aan afvalstoffen trachtte te voorspellen. Het vertrekpunt was het aanbod aan huishoudelijk afval in 1995 en de verwachte autonome groei van de economie en de bevolking. Vervolgens maakte OVAM een prognose op basis van mogelijke inspanningen op het gebied van preventie en recuperatie, waaruit de taakstellingen werden gedistilleerd.

Voor het behalen van de *taakstellingen* ontwikkelde ovAM per thema een aantal *strategieën*, die werden geconcretiseerd in een aantal *acties*, *instrumenten* en *monitoringinitiatieven*. De instrumenten kunnen onderverdeeld worden in juridische (bv. verbodsbepalingen), economische (bv. subsidies) en sociaal-communicatieve (bv. sensibilisatie). Voor preventie concentreert men zich voornamelijk op sensibilisatie van de burgers en het aanzetten van de producenten om hun verantwoordelijkheid op te nemen voor het afval dat ontstaat gedurende de totale levenscyclus van de producten vanaf productie tot verwerking. Daarnaast besteedt men aandacht aan een aantal specifieke fracties van het huishoudelijk afval, die het best in aanmerking komen voor preventie.

Ook bij recuperatie werden specifieke maatregelen genomen voor een aantal fracties. De strategie was daarenboven opgebouwd rond drie thema's: het stimuleren en optimaliseren van de selectieve inzameling; het verbeteren van de mogelijkheden voor afvalrecuperatie; en het garanderen en bevorderen van de afzetmogelijkheden en afzetmarkt van afvalstoffen. Inzake verwijdering, ten slotte, werden maatregelen en instrumenten opgenomen die het storten van afval ontmoedigen, het beheer van de bestaande stortplaatsen verbeteren, en het verbranden van afvalstoffen met energierugwinning ondersteunen. Tegelijkertijd zou er gezocht worden naar nieuwe technieken voor het verbranden van afval.

Voor de monitoring van het uitvoeringsplan programmeerde ovAM een reeks evaluatieonderzoeken, waarin bepaalde onderwerpen worden uitgelicht en nader worden bekeken. Voorbeelden zijn studies naar preventie en thuiscomposteren, de belasting op huishoudelijk afval, subsidiëring als beleidsinstrument, enz. Een stand van zaken voor het gehele plan zou worden gemaakt in jaarlijkse voortgangsrapportages. Daarnaast voorzag men in de oprichting van overlegplatformen, op provinciaal en op gewestelijk niveau, waarin de betrokken actoren zouden kunnen communiceren over de gewenste aanpak voor de uitvoering van het plan.

Voor elk van de acties, instrumenten en monitoringinitiatieven worden de initiatiefnemer, de betrokken partijen en de uitvoeringsperiode gemeld. Een prijskaartje wordt niet vastgeplakt aan de maatregelen afzonderlijk.

Het uitvoeringsplan bevat, naast de doelstellingen, de programmering en de effecten, ook een deel over de analyse van het verleden, gebaseerd op de eigen ervaringen en een uitgebreide enquête waaraan alle gemeenten deelnamen.

4.2 Rol en plaats van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 in de beleidscyclus

Het instrument 'uitvoeringsplan' bekleedt een bijzondere plaats in de milieubeleidscyclus. Het woord zelf herbergt al twee verschillende fasen:

de fase van de uitvoering en de fase van de planning. Is het dan een plan- nings- of een uitvoeringsinstrument? Enerzijds stipuleert het Afvalstoffendecreet dat een uitvoeringsplan ontworpen wordt 'ter uitvoe- ring van' het geldende afvalstoffenplan of milieubeleidsplan. Anderzijds 'plant' een uitvoeringsplan het beleid van de komende jaren door het zet- ten van eigen doelstellingen en het selecteren van acties en instrumenten. Ons inziens kunnen we een uitvoeringsplan dan ook best beschouwen als een planningsinstrument dat het hogere plan operationaliseert: de strate- gische langetermijndoelstellingen worden omgezet in korte- en middellan- getermijndoelstellingen; in een uitvoeringsplan krijgt de operationalise- ring van de doelstelling meer aandacht dan bij het milieubeleidsplan. ovam stelt zelf op haar website dat uitvoeringsplannen aangewezen zijn bij hardnekkige, specifieke of complexe problemen rond bepaalde afval- stromen of verwerkingswijzen, die enkel planmatig kunnen worden opgelost en een maatschappelijke toetsing behoeven.

Zoals we in paragraaf 3.2 summier vermelden, heeft ovam deze aanpak geconcretiseerd met de afvalstromen bouw- en sloopafval en GFT- en groenafval. Om aan de problematiek van deze stromen te beantwoorden, werd het nodig geacht om aparte uitvoeringsplannen op te stellen. Later kwam hier het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 bij. Onder meer door het opstellen van deze plannen identificeerde ovam andere pijnpunten waarvoor een uitvoeringsplan nuttig zou kunnen zijn. Een voorbeeld is het Uitvoeringsplan voor de Selectieve Inzameling van Bedrijfsafval van Kleine Ondernemingen.

Een potentiële hinderpaal van deze benadering, schuilt in de mogelijkheid dat het overzicht verloren gaat over de aanpak van de gehele afvalproble- matiek. Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen heeft immers raakvlakken met bijvoorbeeld dat van organisch-biologisch afval. In theo- rie is 'het haasje-overprincipe' van toepassing. Bepalingen in een later plan vervangen die van een vroeger. Uit de interviews werd er evenwel in beperkte mate kritiek geuit op de afstemming van de verschillende plan- nen op elkaar en de veelheid van maatregelen. Anders geformuleerd: 'door het bos ziet men de bomen niet meer'. Uit verschillende hoeken kwam dan ook de vraag om de verbanden tussen de verschillende uitvoeringsplannen duidelijker weer te geven. Een mogelijk alternatief is de bundeling van alle uitvoeringsplannen in één groot uitvoeringsplan. Dit was het geval in de periode voor 1997, met de eerste twee afvalstoffenplannen. In Nederland werkt men op dit ogenblik met Landelijke Afvalstoffenplannen. Bij de meeste betrokkenen genoot dit alternatief echter niet de voorkeur, omdat het de planning te onduidelijk en paradoxaal onoverzichtelijk maakt voor specifieke afvalstromen. Daarenboven worden de acties, aldus onze geïn- terviewden, te weinig geconcretiseerd.

Stellen dat de enige functie van een uitvoeringsplan het simpelweg uitvoe- ren van het beleid behelst, zou te eenvoudig zijn. Uit gesprekken met ovam

en met andere betrokkenen in het afvalbeleid, is gebleken dat de potentiële meerwaarde van een uitvoeringsplan bestaat uit vijf elementen. We zouden dit impliciete doelstellingen kunnen noemen van het uitvoeringsplan, gedistilleerd uit de ervaring en de wensen van mensen en organisaties die betrokken zijn bij de opstelling en/of uitvoering van het uitvoeringsplan.

(1) Wellicht meest voor de hand liggend, moet een uitvoeringsplan uitvoering geven aan de *oplossing* van een specifiek probleem. In dit geval is dit de problematiek van huishoudelijk afval. De operationalisering van de doelstellingen moet logisch in elkaar zitten. En de uitvoering van de programmering moet aanleiding geven tot concrete resultaten, die het probleem verminderen.

(2) Men kent aan het uitvoeringsplan een *structureerende rol* toe. Het moet duidelijkheid scheppen in de uitvoering van het beleid. De doelstellingen en de operationalisering van deze doelstellingen moeten helder zijn en goed geordend voor de verschillende uitvoerende actoren. Elke actor zou in het plan moeten terugvinden wat zijn of haar taken zijn, wanneer hij of zij deze moet uitvoeren. Niet alleen moet er een samenhang zijn tussen de verschillende maatregelen, maar moet de afstemming en de taakverdeling tussen de uitvoerende actoren optimaal zijn.

(3) Een uitvoeringsplan moet bijdragen tot een zekere *continuïteit* in het beleid. Het plan zorgt er niet alleen voor dat het beleid in beweging is, en zaken worden uitgevoerd, maar ook dat het een brug vormt over andere maatschappelijke gebeurtenissen zoals verkiezingen, die het afvalbeleid tijdelijk zouden kunnen afremmen.

(4) De betrokken actoren moeten zich *eigenaar* voelen van het uitvoeringsplan. Dit verwijst tevens naar een participatief karakter van het plan, hetgeen kan zorgen voor het ontstaan van een draagvlak bij de doelgroepen voor het uitvoeringsplan. Een beleid wordt geacht het meest succesvol te zijn, indien de actoren zich betrokken voelen bij de oplossing van de problematiek en er een (impliciet) engagement aanwezig is om de problemen het hoofd te bieden.

(5) Het uitvoeringsplan moet een *dynamiek* verschaffen aan het specifieke beleid. Het geheel moet meer zijn dan de som der delen. Het is niet voldoende dat alle betrokken actoren zich eigenaar voelen van het uitvoeringsproces. De gezamenlijke betrokkenheid moet aanleiding geven tot het bewandelen van pistes die enkel met individuele actoren niet mogelijk zijn.

In het verdere verloop van dit hoofdstuk gaan we na of het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 aan deze verwachtingen heeft voldaan. We trachten indicaties te vinden die deze punten bevestigen of weerleggen. Een beschrijving van de totstandkoming, de status en de geldigheidsduur van het uitvoeringsplan zal ons al inzichten verschaffen. De eigenlijke beoordeling van het plan volgens de verschillende

fasen van de beleidsketen zal de nodige informatie geven om tot een beoordeling te komen in paragraaf 5.4.

4.3 Totstandkoming van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001

In het Afvalstoffendecreet staat de procedure voor het totstandkomen van uitvoeringsplannen uitgeschreven (art. 36). Om te beginnen maakt ovam een ontwerp van uitvoeringsplan. Hierbij worden de meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke overheidsorganen betrokken. Vervolgens wordt het ontwerp onderworpen aan een openbaar onderzoek, waarbij het ontwerpplan wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en gedurende twee maanden ter inzage wordt gelegd bij ovam en bij de gemeenten. Tevens kunnen MiNa-Raad en SERV een advies uitbrengen. Op basis van deze advies- en inspraakprocedure wordt het ontwerpplan aangepast. Geen van deze opmerkingen zijn bindend, alhoewel de regering wel moet verantwoorden waarom desgevallend de adviezen van MiNa-Raad en SERV niet of slechts gedeeltelijk worden opgevolgd (ovam, 1997 a).

Kenmerkend voor de laatste twee decennia van het afvalstoffenbeleid is de toenemende aandacht die ovam heeft besteed aan het betrekken van belanghebbende actoren in de totstandkoming van de planning. Bij het eerste uitvoeringsplan (Bouw- en Sloopafval) werd de methodiek en vorm van samenwerking geformaliseerd, bij het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 werd deze verder verfijnd. Bij de opmaak van het ontwerp-uitvoeringsplan werd raad ingewonnen bij de actoren die het nauwst verbonden zijn bij de reële uitvoering van het plan, de intercommunales en de gemeenten. Dit werd gecoördineerd door een stuurgroep.

Verder werden tijdens het openbaar onderzoek 340 reacties ontvangen van intermediairen, burgers en betrokken actoren. Deze hebben tot wezenlijke bijstellingen geleid in het uiteindelijk goedgekeurd plan. Zo heeft ovam de taakstellingen voor het huishoudelijk afval dat nog finaal moet worden verwijderd (i.e. de restfractie), aangepast van gemiddeld 240 kg per inwoner in 2001 naar ten hoogste 240 kg per inwoner voor de kustgemeenten, Gent en Antwerpen, en 220 kg voor de overige gemeenten. Daarnaast is er onder andere een actie toegevoegd die betrekking had op het ontwikkelen van nieuwe technieken voor de verbranding van restafval (ovam, 1997 b). Voor het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 werden 394 reacties ontvangen (ovam, 1997 b), waarvan een tachtigtal commentaren van burgers. Het openbaar onderzoek is echter vrij tijdrovend. De vraag rijst dan ook of het Afvalstoffendecreet niet zou moeten worden aangepast. Voor het uitvoeringsplan in kwestie is deze vraag niet zo pertinent, maar voor uitvoeringsplannen die afvalstromen behandelen waar de burger niet van dichtbij mee te maken heeft, zoals slib, is deze vraag wel aanwezig bij de meeste betrokkenen, zoals de gemeenten. Bij deze laatsten

heerst er immers een gevoel van oververzadiging aan openbare onderzoeken. Om de druk wat te verlichten heeft vvsG de belangrijkste punten die op gemeenten van toepassing waren op een rijtje gezet en doorgestuurd naar haar leden. Het oplossen van het probleem van de uitgebreide procedure voor het totstandkomen van uitvoeringsplannen, kan voornamelijk bijdragen tot het ontlasten van de gemeentelijke en gewestelijke administraties.

We mogen echter niet vergeten dat, zoals met zowat elk beleidsdocument, parallel aan de officiële inspraakprocedures, de belanghebbende groepen ook lobbyen bij politieke actoren. De invloed die deze actoren kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het plan mag zeker niet verwaarloosd worden. Het in kaart brengen van dit element lag echter buiten het bereik van deze studie.

Na het openbaar onderzoek moet de Vlaamse regering het plan ‘vaststellen’. In de praktijk kan dit betekenen dat ze haar eigen accenten kan leggen of zelfs een ander beleid kan uitstippelen. Eenzijdig door de Vlaamse regering besliste aanpassingen worden door een aantal factoren echter weinig waarschijnlijk gemaakt. Ten eerste baseert ovAM zich voor de opmaak van het plan ten dele op nota's van de bevoegde ministers. De krijtlijnen van het beleid komen aldus overeen met de visie van de minister van Leefmilieu. Ten tweede geniet ovAM een vrij grote autonomie van werken. Ten derde, en wellicht de belangrijkste factor, laat de gestructureerde samenhangende aanpak van het plan niet toe om zomaar zaken te veranderen zonder dat het geheel zijn consistentie verliest. Een vierde en ook niet te verwaarlozen punt is de creatie van een draagvlak bij de actoren die instaan voor de uitvoering van het plan, en andere belanghebbende partijen. Indien zij zich achter het plan scharen is het immers moeilijker en wellicht minder noodzakelijk om wijzigingen aan te brengen.

Zowel het inwinnen van adviezen voor de opmaak van het plan als het openbaar onderzoek hebben beide voor het nodige draagvlak bij de betrokkenen gezorgd. Medezeggenschap in de totstandkoming van het plan, bij diegenen die het plan moeten uitvoeren, zal de acceptatiegraad voor de te nemen maatregelen vergroten. Het scharnierpunt voor het vergroten van deze betrokkenheid alhoewel men het ook als een volgende stap in de evolutie van de werkwijze van ovAM zou kunnen zien, is ons inziens te vinden bij de oprichting van het overlegplatform tijdens de planperiode. In paragraaf 5.3 zullen we hier dieper op ingaan.

4.4 Status van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001

Volgens het Afvalstoffendecreet (art. 36) zijn de bepalingen van het uitvoeringsplan bindend, tenzij waar dit uitdrukkelijk is aangegeven. Ze gelden voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met de taken van openbaar nut inzake milieubeleid.

Alhoewel de bindende kracht van het uitvoeringsplan duidelijk gestipuleerd staat in het Afvalstoffendecreet, kunnen we uit de interviews wel concluderen dat hierover verschillende interpretaties en onduidelijkheid bestaan. Dit geldt voornamelijk bij de adviesverschaffende organen. In het plan wordt dan weer wel duidelijk aangegeven dat een later plan een vroeger plan opheft.

De bindendheid van een plan is natuurlijk enkel maar werkbaar, indien er voldoende middelen zijn om deze af te dwingen. In de praktijk worden twee methoden gehanteerd om de actoren te houden aan de bepalingen in het plan. Enerzijds zijn er een aantal instrumenten in voege die de betrokken actoren sturen tot de uitvoering van het beleid en deze eventueel kunnen sanctioneren. Tot de voorbeelden behoren het sturend effect van heffingen, VLAREA, en het niet toekennen van financiële tussenkomsten (cf. milieuconvenant, subsidiëring). Zo hebben sommige gemeenten al subsidies gemist. Tevens kan de Vlaamse regering in de plaats treden van een gemeente, indien deze haar taken niet naar behoren uitvoert. Deze mogelijkheid werd in de eerste plaats ingevoerd voor de verwerking van afval en het 'not-in-my-backyard' of NIMBY-syndroom dat mogelijkwerwijze de nodige verwerkingsinstallaties zou kunnen tegenhouden (vvsG, 1996). Dit is echter nog nooit gebeurd wat betreft het uitvoeringsplan. Anderzijds wordt deze mix aan instrumenten en wetgeving aangevuld door de werkwijze van OVAM, die gericht is op overleg met de betrokken actoren. Volgens OVAM is sanctionering maar een laatste redmiddel bij gemeenten en intercommunales. Eerst probeert OVAM, op basis van dialoog, de in gebreke blijvende actoren aan te zetten tot het uitvoeren van het beleid. Wanneer dialoog en zachte druk geen resultaat boeken, zal men overstappen tot sanctionering. Deze methode heeft volgens de openbare instelling haar nut al bewezen. Voor het succes van het afvalbeleid is het immers belangrijk dat alle actoren achter het gevoerde beleid blijven staan. Sanctionering zou in deze zin contraproductief kunnen werken voor het draagvlak.

4.5 Geldigheidsduur van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001

Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 was aanvankelijk geldig voor de periode 1997-2001, maar werd bij wijze van overgangsmaatregel verlengd tot 31 december 2002. In principe blijft een uitvoeringsplan geldig zolang het niet wordt opgeheven of vervangen door een ander plan. De looptijd van het plan doorkruiste dus de parlementsverkiezingen van 1999 en de gemeenteraadsverkiezingen van 2000. Aangezien het uitvoeringsplan telkens door de Vlaamse regering moet worden 'vastgesteld', kan dit voor potentiële problemen zorgen. Een nieuwe regering zou immers het afvalbeleid kunnen wijzigen. Voor het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 is dit echter niet gebeurd. Tot nu toe heeft een nieuwe regering nog nooit een bestaand uitvoeringsplan gewijzigd. Indien dit zo blijft, kan deze timing zelfs een voordeel worden: op

deze manier kan OVAM een zekere continuïteit inbouwen in het afvalbeleid. Op die manier wordt verhinderd dat de planning bij elke regeringswissel grondig moet worden aangepast.

Toch beïnvloedt de politieke realiteit wel degelijk de uitvoering van het plan. Zo zal op het einde van een legislatuur de invoering van bijvoorbeeld nieuwe belastingen moeilijker zijn. Bovendien kunnen bedrijven en overheden terugschrikken om grote investeringen te doen, bv. voor alternatieve verwijderingstechnieken, omdat de planning, in theorie althans, kan wijzigen. De kosten die men met investeringen maakt, worden immers pas terugverdiend na een aantal jaren. Ten slotte kan de minister toch bepaalde eigen accenten toevoegen via de beleidsnota en -brieven.

5 BEOORDELING

In de beoordeling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 bekijken we het plan volgens de verschillende schakels van de beleidsketen. Hieruit halen we indicaties die ons zullen toelaten om de vijf elementen te beoordelen, die we in 4.2 hebben geïdentificeerd. Aan het begin van elke paragraaf vermelden we summier op welke punten we ons in de paragraaf concentreren.

5.1 Doelstellingen

In dit deel onderzoeken we (1) of de doelstellingen in het uitvoeringsplan goed afgestemd zijn op deze van 'hogere' beleidsdocumenten, (2) het ambitieniveau en de meetbaarheid van de doelstellingen en (3) de mate waarin deze doelstellingen werden geaccepteerd door de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het plan.

De doelstellingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 komen overeen met de doelstellingen van de documenten die het kader verschaffen voor het uitvoeringsplan, namelijk het Afvalstoffen-decreet en het MINA-plan 2. Twee kanttekeningen kunnen we hierbij maken. Enerzijds is het MINA-plan 2 in realiteit maar pas na, of tijdens, de opmaak van het uitvoeringsplan opgesteld. Het document dat het kader voor milieubeleid en dus ook afvalbeleid moest verschaffen, werd dus pas gecreëerd na het document dat er uitvoering aan moest geven. Uit de interviews leerden we dat de geschiedenis zich jammer genoeg heeft herhaald bij de vorming van het definitief ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007 en het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007. Dit heeft tot gevolg dat het leggen van verbanden met andere milieubeleidsthema's in het gedrang zou kunnen komen. Anderzijds zijn de taakstellingen voor het aanbod van te verwijderen afval scherper in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 dan in het MINA-plan 2 (zie 4.3). Op die manier getuigt het uitvoeringsplan van een zeker niveau van ambitie.

In het uitvoeringsplan wordt net als in de andere documenten de nadruk gelegd op het voorkomen van afvalstoffen en de milieuvriendelijke organisatie van verwijdering. Enkel de bevordering van de nuttige toepassing van afvalstoffen, wordt niet expliciet in de doelstellingen van het plan vermeld, maar komt wel tot uiting in de taakstellingen en de programmering van het plan. Naast preventie en verwijdering, is recuperatie immers een thema, waarvoor taakstellingen werden vastgesteld. In het uitvoeringsplan heeft men ervoor gekozen om van selectieve inzameling een doelstelling te maken, wat voor enige verwarring kan zorgen, omdat men niet expliciteert dat men hier ook de be- en verwerking en afzet van selectief ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen mee bedoelt. In het nieuwe uitvoeringsplan heeft men dit echter rechtgezet door in de doelstellingen te verwijzen naar recyclage.

Opmerkelijk is verder dat er in de doelstellingen op basis van de economische groei en de bevolkingstoename van werd uitgegaan dat de afvalberg aan huishoudelijke afvalstoffen in absolute cijfers sowieso zou stijgen. Aan de ene kant zou men dit een realistische inschatting van de mogelijkheden kunnen noemen wat een aantal geïnterviewden inderdaad opperden, maar aan de andere kant kan dit getuigen van een relatief laag ambitieniveau. Op deze discussie is zeer moeilijk een antwoord te vinden. Voor de onderbouwing van de taakstellingen is ovam in hoofdzaak vertrokken van de resultaten van gemeenten die succes hadden geboekt voor de preventie of recuperatie van afvalstromen in de vorige planperiode. De onzekerheden waarmee de scenario's werden omringd, maakten het zeer moeilijk om de ontwikkeling van het huishoudelijk afval te voorspellen.

Wanneer we de historische schets in herinnering brengen, zien we dat het afvalbeleid op korte tijd snel ontwikkeld is. Terwijl in een beginstadium de focus voornamelijk op de eindverwerking lag, heeft ovam stelselmatig meer aandacht geschonken aan preventie van huishoudelijke afvalstoffen. Bovendien heeft men in vergelijking met de ons omringende landen betere resultaten geboekt. Verder mag men niet vergeten dat de groei van de afvalberg door een aantal factoren wordt beïnvloed waarover Vlaanderen geen controle bezit. In het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 heeft de Vlaamse regering zich als doel gesteld dat het afvalaanbod voor 2007 niet verder mag stijgen.

Alhoewel de taakstellingen zeer concreet werden geformuleerd, waren ze niet allemaal goed meetbaar. Enerzijds is er een lacune in gegevens over het categorie II-bedrijfsafval en anderzijds ontbreken indicatoren voor preventie. Alhoewel het ontwerpen van indicatoren voor preventie tot de geplande maatregelen behoorde, is er pas een verkennende studie uitgevoerd in 2002, te laat dus voor de evaluatie van de taakstelling.

Nadat ovam op basis van het openbaar onderzoek de taakstellingen voor het finaal te verwijderen huishoudelijk afval had aangepast (zie 4.3), onderschreven de betrokken actoren de doelstellingen en achterliggende

filosofie van het uitvoeringsplan. Voor de aanvaarding van de doelstellingen en de taakstellingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 valt duidelijk de positieve rol van het overlegplatform op (zie 5.3). De betrokkenen hebben hierdoor immers een instrument waarin ze nog voor het ontwerpplan op tafel ligt, en de adviesronde wordt gehouden, van mening kunnen wisselen over de te volgen weg.

5.2 Operationaliseringsfase

In deze paragraaf bekijken we de operationalisering van de doelstellingen en de taakstellingen. Onze invalshoek is de afstemming van het uitvoeringsplan met 'hogere' beleidsdocumenten, en de afstemming binnen het plan zelf; en de gedetailleerdheid en de invulling van de acties.

Opvallend aan het plan is de uitgebreidheid aan instrumenten en acties. In totaal worden maar liefst 79 acties, instrumenten en monitoringinitiatieven voorgesteld. Heel wat acties vallen nog uiteen in een aantal 'subacties'. In het algemeen vormen de voorgestelde acties en instrumenten een goede operationalisering van de vooropgestelde doelstellingen en taakstellingen. Bovendien wordt er veel aandacht besteed aan sensibilisatie, doelgroepenoverleg en organisatie (bv. de oprichting van een overlegplatform).

Anderzijds blijft de operationalisering van de ladder van Lansink beperkt: verwijdering is in het plan het sterkst geoperationaliseerd en preventie het minst sterk.

Voor het luik *preventie* zijn de acties en instrumenten vrij uiteenlopend en vertonen ze weinig samenhang. De algemene indruk bestond bij de betrokken actoren, dat het luik preventie het minst ontwikkeld was. OVAM erkende dat het preventiebeleid nog in de kinderschoenen stond, en dat het aftasten was met dit plan. Inderdaad, in vergelijking met de voorgaande afvalstoffenplannen werd er in het uitvoeringsplan veel meer aandacht besteed aan preventie. In het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 wordt de nadruk op het preventie-luik nog groter en is dit ook beter uitgebouwd. De gevolgde driedelige strategie in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 sluit in theorie aan bij de taakstelling. Afzonderlijke acties werden gericht op scholen, burgers, overheden en producenten. Daarnaast werden voor verschillende fracties een aantal acties gegroepeerd, zoals voor papier, verpakkingen en GFT- en groenafval. Ook kringloopcentra waren het onderwerp van een actie. In het uitvoeringsplan wordt hergebruik immers beschouwd als een onderdeel van preventie, wat voor discussie vatbaar is. In de verwerkingshiërarchie is hergebruik namelijk een apart niveau, dat *boven* recuperatie staat, maar ook *onder* preventie.

Het deel *recuperatie* bestond uit een uitvoeriger pakket van acties. Deze waren gericht op selectieve inzameling, afzet en be- en verwerking van huishoudelijk afval. Bovendien werden ook hier per afvalstroom duidelijke maatregelen voorgesteld. Wanneer er voor een bepaalde afvalstroom een

lacune werd geïdentificeerd, werd er soms zelfs een nieuw uitvoeringsplan geprogrammeerd, zoals voor KMO-afval en organisch-biologisch afval.

Ook voor het luik *verwijdering* werd een uitgebreide actie- en instrumentenmix opgesomd. Daarnaast sluiten de verschillende acties hier wel nauw aan bij de doelstellingen en de filosofie van de ladder van Lansink. De krappe programmering van verbrandingscapaciteit en het verbod om nieuwe stortplaatsen in te richten, zijn duidelijk gericht op het aanmoedigen van preventie en recuperatie, en het milieuvriendelijk verbranden. Daarenboven werd in het plan het engagement aangegaan om op zoek te gaan naar nog milieuvriendelijkere verwijderingstechnieken.

Eén van de centrale punten in de programmering dat doorheen alle luiken loopt was verder het belang dat aan evaluatie werd gehecht. Buiten een veelheid van studies, gericht op specifieke onderwerpen, werden er jaarlijkse voortgangsrapportages gepland. Het overlegplatform had overigens ook een evaluerende functie. OVAM kende een belangrijke rol toe aan het invullen van eventuele kennislacunes door middel van het plannen van beleidsstudies. Uit de programmering van een reeks studies blijkt dat het ontwikkelen van de kennis over preventie zeker één van de belangrijkste thema's was. Ook aan alternatieve verwijderingstechnieken zou een studie gewijd worden.

De gedetailleerdheid van de te nemen acties was nogal uiteenlopend. De wenselijkheid van een gedetailleerd plan is een thema waarover verschillende visies bestonden bij de geïnterviewden. Het voordeel van een vage formulering is dat de uitvoerders over de nodige 'beleidsruimte' beschikken. Hierdoor kunnen zij de doelstellingen nastreven op de voor hen gepaste wijze. Vage formuleringen kunnen echter ook een vrijgeleide zijn voor actoren om geen of slechts weinig actie te ondernemen. Uit de interviews bleek dat voor bepaalde aspecten (zoals bv. de wijze van inzamelen) gemeenten het plan dan weer als een te streng 'keurslijf' hebben ervaren. Een voorbeeld is de wijze van inzameling. Het uitvoeringsplan omschreef volgens deze gemeenten te gedetailleerd hoe ze de verschillende afvalstromen moesten inzamelen, zonder dat ze kans kregen hier van af te wijken. In het algemeen kunnen we echter concluderen dat de betrokkenen wel achter de acties in het uitvoeringsplan stonden. Het feit dat er tot op zekere hoogte rekening werd gehouden met de opmerkingen gemaakt tijdens de inspraak- en adviesronde heeft de acceptatiegraad van de acties bij de betrokkenen zeker geholpen. Het belang van de betrokkenheid van de actoren in de uitvoering en ook bijstelling van de planning, werd nog meer benadrukt door de programmering van de oprichting van overlegplatformen op verschillende niveaus (zie 5.3).

Bij elke actie wordt vermeld wie de initiatiefnemer en de betrokkenen zijn. Daarnaast wordt ook de timing aangegeven, maar die blijft over het algemeen zeer vaag. Meestal is de timing de 'planperiode' of bestrijkt ze één of twee jaren. Uit de interviews blijkt dat dit ingegeven is door de bekommer-

nis om tijdens de planperiode voldoende flexibel op veranderende prioriteiten in te spelen. In feite bestaat er dus een ‘trade-off’ tussen zekerheid voor de betrokken partijen en flexibiliteit voor de plannende overheid.

De koppeling aan middelen komt minder aan bod in deze planningsfiguur. Er wordt wel een globale raming van de kosten gemaakt, maar de toewijzing aan de verschillende onderdelen gebeurt jaar na jaar, op basis van een afweging van de prioriteiten en het beschikbare budget. Voor de gemeenten is dit één van de belangrijkste tekortkomingen van het plan, aangezien zij voor de uitvoering van een deel van de acties verantwoordelijk werden gesteld. OVAM heeft wel een aantal vergelijkende studies gemaakt op intercommunaal niveau om aan deze vraag te voldoen.

5.3 Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase concentreren we ons op de draagvlakcreatie via de instelling van een overlegplatform, het tijdstip van de uitvoering van de acties en de uitvoering van de maatregelen gericht op respectievelijk preventie, recuperatie en verwijdering.

Overlegplatform

In 1998 werd zoals voorzien in een actie van het luik verwijdering van het uitvoeringsplan een overlegplatform voor het uitvoeringsplan opgericht. In dit platform zetelden de gemeenten en de intercommunales (VVSG en Interafval), de provincies (VVP), milieu-, consumenten-, werkgevers- en andere belangenorganisaties (bv. UNIZO), adviesraden (MiNa-Raad en SERV), en overkoepelende organisaties van afvalophalers, recuperanten, kringloopcentra en afvalverwerkers. Het platform volgde de realisering van het uitvoeringsplan, coördineerde de acties, signaleerde knelpunten en stuurde bij waar noodzakelijk. Daarnaast bracht het adviezen uit over een aantal specifieke onderwerpen, waaronder de invoering van de aanvaardingsplicht, de evaluatie van de beleidsinstrumenten, de toekenning van de afwijkingen op de stortverboden, en de voorbereiding van een nieuw systeem van milieuheffingen.

Opmerkelijk is dat het overlegplatform in het uitvoeringsplan is ingedeeld onder het luik ‘verwijdering’. Inderdaad, oorspronkelijk was het de bedoeling dat het platform zich enkel zou bezighouden met verwijdering, maar al snel werd duidelijk dat de formule best werd uitgebreid tot de drie luiken van het plan.

Volgens de betrokkenen is het overlegplatform één van de belangrijkste verwezenlijkingen van het uitvoeringsplan. De belangrijkste belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, en waar nodig worden nieuwe organisaties uitgenodigd. Het overlegplatform laat toe om de betrokkenheid van de verschillende actoren in de uitvoering van het plan te vergroten. Op die manier creëert men een groter draagvlak voor het beleid. Bovendien krij-

gen de betrokkenen beter inzicht in de motieven en problemen van de anderen, waardoor de communicatie en de verstandhouding verbetert. Omdat het overlegplatform specifiek over de uitvoering van het plan gaat, wordt op deze manier begrip opgebouwd, en ontstaat er een synergie om samen het document zo goed mogelijk uit te voeren. Het overlegplatform heeft hierdoor tevens een cruciale rol gespeeld in de totstandkoming van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007. OVAM maakte immers gebruik van de kennis en wensen van de deelnemende betrokkenen.

Bij een aantal actoren, die voornamelijk een adviserende functie hebben, noteerden we evenwel de verzuchting dat de veelheid aan overlegplatformen en werkgroepen leidt tot een te grote werklust. De platformen komen om de drie maanden bij elkaar. Naast het overlegplatform voor het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen, bestaan er ook nog platformen voor de andere uitvoeringsplannen. Vanuit deze hoek weerklonk dan ook de vraag om de verschillende overlegplatformen te vervangen door één groot overlegplatform. Voor de actoren die echter enkel betrokken zijn bij het overlegplatform voor het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 en die zeer nauw betrokken zijn bij de uitvoering van de maatregelen, was dit dan weer geen wenselijk idee.

Tijdstip van de uitvoering

Eén van de knelpunten in het plan, bleek de laattijdige start van een aantal acties. Dit is te wijten aan de uitgebreide procedures voor aanbesteding van grote onderzoeken; de voorbereidings- en inwerktijd nodig om een actie of een onderzoek op te starten of te begeleiden; het ontbreken van een expliciete prioriteitenlijst in het uitvoeringsplan waardoor de betrokkenen tot in bepaalde mate hun eigen accenten kunnen leggen. Zolang de acties binnen een aanvaardbare periode toch worden uitgevoerd, hoeft dit geen probleem te zijn. Wanneer echter de acties belangrijk zijn voor het uitvoeren of opvolgen van andere acties in het plan, zorgt dit wel voor een obstakel. Voor een aantal studieopdrachten was dit het geval. Tot de voorbeelden behoren enerzijds het niet opmaken van indicatoren voor preventie, wat de evaluatie van dit luik bemoeilijkt heeft. Anderzijds werd de studie rond de alternatieve verwijderingstechnieken pas afgerond in 2001, terwijl dit in 1999 was gepland. Eerlijkheidshalve voegen we hier wel aan toe dat er in 1998 al een verkennende studie was gedaan over de samenwerking tussen Limburg en Antwerpen waarin de alternatieve technieken werden vergeleken.

Uitvoering van de maatregelen gericht op preventie

De uitvoering van de acties en instrumenten gericht op preventie kan geen onverdeeld succes worden genoemd. De voornaamste aandachtspunten in de uitvoering van het preventiebeleid waren het thuiscomposteren, sensibilisatiecampagnes, kringloopcentra, het verstrekken van stickers tegen

ongewenste reclame en de invoering van differentiële tarifiering (Diftar) (OVAM, 2002 a).

Thuiscomposteren werd zeer integraal aangepakt. Informatieverlening en sensibilisatie naar burgers vond plaats in vrijwel alle gemeenten, en compostvaten werden verstrekt. Cruciaal hierin was de oprichting van de Cel Thuiscomposteren binnen de Vlaamse Compostorganisatie, die zich onder meer bezighoudt met informatieverlening en de opleiding van compostmeesters. Het aantal opgeleide compostmeesters steeg bovendien gevoelig tijdens de planperiode (van jaarlijks 37 in 1995 tot 471 in 2001, wat het totaal op 2 800 compostmeesters in Vlaanderen brengt). In paragraaf 5.4 zal het succes van thuiscomposteren blijken.

Het beleid inzake kringloopcentra heeft geleid tot een toename van 26 kringloopcentra in 1996 tot 39 in 2001, terwijl het aantal kringloopwinkels in dezelfde periode steeg van 35 naar 89. Als resultaat heeft nu elke Vlaamse gemeente van meer dan 40 000 inwoners, en de helft van de gemeenten met tussen de 30 000 en 40 000 inwoners een kringloopcentrum op hun grondgebied. Toch heeft de uitvoering met een aantal problemen te kampen, waardoor de effectiviteit in het gedrang komt. Tot de belangrijkste knelpunten rekenen we het gebrek aan financiële middelen, het personeelstekort en de beperkte toegang tot bepaalde afvalstromen.

Vanaf 1996 werden geleidelijk in steeds meer gemeenten de kosten voor ophaling en verwerking deels doorgerekend. In 2001 werd het afval van 7,1 % van de gezinnen verzameld via een Diftar-systeem. De resultaten tonen aan dat de invoering van Diftar een sterk preventief effect heeft. De introductie van Diftar in andere gemeenten wordt dan ook aangemoedigd. De introductie van Diftar wijst tevens op het succes van de draagvlakcreatie van het uitvoeringsplan. Diftar behelst immers de invoering van een betalingssysteem wat zowel door lokale politici als burgers soms moeilijk wordt geaccepteerd.

Op het vlak van sensibilisatie vonden relatief veel initiatieven plaats, niet alleen door OVAM, maar ook door Interafval/vvsg, provincies, intercommunales, gemeenten en andere organisaties, zoals de Bond Beter Leefmilieu. De belangrijkste doelgroep was de bevolking, maar de gemeenten besteedden tevens aandacht aan scholen. Thuiscomposteren was zoals gezegd een populair onderwerp, maar andere elementen in het afvalpreventiebeleid kwamen ook aan bod. Meestal trachtte men de bevolking te bereiken via informatiebladen, maar de meest inventieve intercommunales wendden zich tevens tot infovergaderingen en werkgroepen (OVAM, 2002 b).

Buiten deze succesvolle aspecten, heeft de uitvoering van het preventieluik ook te kampen gehad met een aantal moeilijkheden. Uit een studie in opdracht van OVAM (2002 a) bleek dat de meeste gemeenten geconfronteerd werden met een hoge werklast die het implementeren van nieuwe preventiemaatregelen met zich meebrengt en zich daardoor enkel toespit-

sten op enkele succesvolle preventiemaatregelen. Andere knelpunten waren de informatiedoorstroming en de ervaringsuitwisseling. Om deze problemen het hoofd te bieden, besloot OVAM over te gaan tot de oprichting van een kennis- en informatiecentrum: Steunpunt- en Informatiecentrum voor Preventie van afval en emissie of STIP (OVAM, 2002 b).

Uitvoering van de maatregelen gericht op recuperatie

Selectieve inzameling is gedurende het laatste decennium één van de belangrijkste aandachtspunten geweest in het afvalbeleid van de gemeenten. Bovendien stonden in het uitvoeringsplan duidelijke acties geprogrammeerd voor dit luik. In de meeste gemeenten is de uitvoering van de te nemen maatregelen dan ook relatief succesvol verlopen. De meeste gemeenten volgden de richtlijnen van het uitvoeringsplan, en sommige gemeenten ondernamen zelfs aanvullende initiatieven. De beleidsruimte die aan gemeenten wordt gegeven liet dit toe. Zo organiseerde Zottegem een huis-aan-huisinzameling van glas en zamelde Rumst het GFT-afval wekelijks in, in plaats van om de veertien dagen. De gemeenten van de intercommunale Regionale Milieuzorg organiseerden dan weer een inzameling van niet herbruikbaar en niet recycleerbaar grofvuil samen met het huisvuil. Toch identificeerde OVAM een paar knelpunten bij de uitvoering (OVAM, 2002 a). Zo hebben niet alle gemeenten een containerpark opgericht. In veel gevallen sloot men dan een overeenkomst met een omliggende gemeente, of boden de gemeenten een uitgebreidere dienstverlening aan huis aan. Bovendien stelde men vast dat een aantal gemeenten en intercommunales onvoldoende voorbereid waren, waardoor de tarieven van de inzamelrecipiënten nog niet geheel op elkaar waren afgestemd, en de bevolking onvoldoende geïnformeerd werd.

De uitvoering werd tevens bemoeilijkt door het feit dat sommige gemeenten moeilijkheden hebben om de totale kosten van de selectieve inzameling te dragen. Daarnaast staan de gemeenten in voor de verwerking van de ingezamelde fracties, terwijl dit de verantwoordelijkheid van de producenten zou moeten zijn. Initiatieven zoals FOST Plus proberen aan dit probleem een antwoord te verschaffen.

Uitvoering van de maatregelen gericht op verwijdering

De uitvoering van het luik verwijdering gaat gepaard met een aantal moeilijkheden. Een aantal instrumenten die werden gepland om verbranding met energierecuperatie aan te moedigen, bleken ontoereikend te zijn geconcretiseerd. Zo is men er niet in geslaagd om alle verbrandingsinstallaties uit te rusten met een energierecuperatiesysteem. De taakstelling van milieuhygiënische verwerking werd dus niet gehaald. Bovendien bleven er enkele achterpoortjes bestaan voor het storten van bedrijfsafval. Een voorbeeld is het storten van recyclegeresidu's. Dit is de restfractie die overblijft

nadat ingezameld afval werd gerecycleerd. Op recyclageresidu's zijn de heffingen voor het storten lager dan voor gewone restfracties. Het resultaat is dat er enerzijds maar weinig recyclageresidu's naar verbrandingsinstallaties worden gevoerd, en anderzijds dat een aantal bedrijven hun restfractie verkeerdelijk aangeven als recyclageresidu en deze storten tegen lagere heffingen. Deze praktijken worden in de hand gewerkt door de beperkte controle.

De planning van nieuwe verbrandingscapaciteit werd bemoeilijkt door protesten van gemeenten die in aanmerking kwamen voor de locatie van de installaties; de verbrandingsinstallatie die gepland was in Drogenbos is het bekendste voorbeeld. Samen met het feit dat sommige installaties niet op volle capaciteit draaien, is het mede om voorgaande factor dat er een groot tekort aan verbrandingscapaciteit is (OVAM, 2002 b).

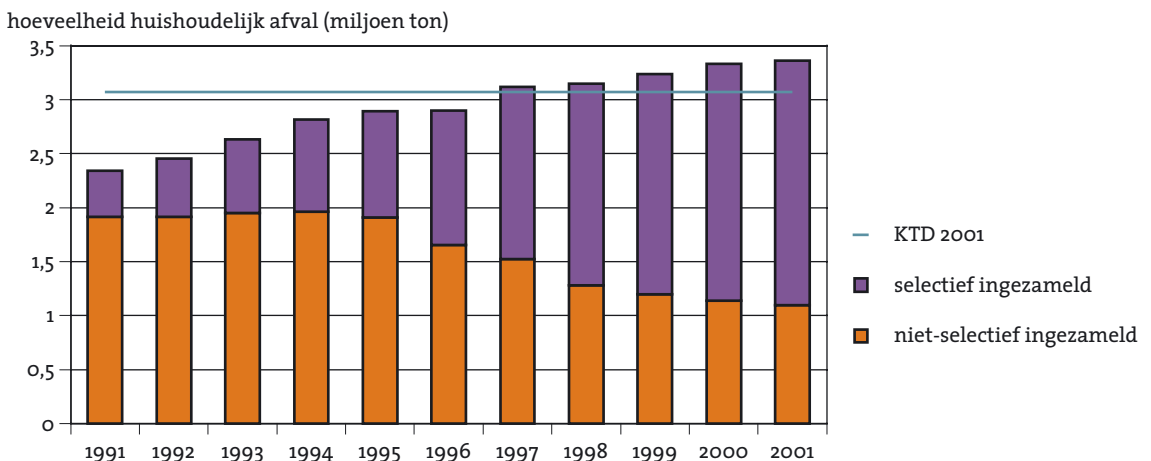
5.4 Resultaten

In dit punt zullen we om te beginnen de evolutie van het afvalaanbod en de verwerking van huishoudelijk afval bekijken en deze toetsen aan de taakstellingen. Hiermee beantwoorden we aan de zogenaamde doelbereiking van het plan. Vervolgens verdiepen we onze blik in de impliciete doelstellingen van het plan, zoals ze staan beschreven in deel 4.2.

Doelbereiking

Voor de evolutie van het afvalaanbod en de verwerking van huishoudelijk afval grijpen we terug naar de bevindingen van MIRA-T (MIRA-T 2002) (zie figuren 2 en 3) en de evaluatierapportage over het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 van OVAM (OVAM, 2002 b).

Figuur 2: Aangeboden hoeveelheid huishoudelijk afval, opgesplitst in selectief ingezameld en niet-selectief ingezameld (terminaal te verwijderen) afval (Vlaanderen, 1991-2001)



Uit figuur 2 leiden we af dat het aanbod aan huishoudelijk afval in de voorbije tien jaar, en dus ook tijdens de planperiode, gevoelig is gestegen. Terwijl in 1991 2,3 miljoen ton werd aangeboden, was dit tegen 2001 toegenomen tot 3,4 miljoen ton. De taakstelling van 3,1 miljoen ton werd niet gehaald.

Anderzijds toont de figuur dat selectieve inzameling wel succesvol is verlopen. In 2001 bedroeg de recuperatiegraad voor huishoudelijk afval reeds 67 %, wat de taakstellingen voor 2001 (52 %) en zelfs 2006 (55 %) ruim overstijgt. In vergelijking met 1995, toen de recuperatiegraad maar 34 % bedroeg, lijkt er een grote vooruitgang te zijn geboekt. Gedeeltelijk is dit te danken aan een betere registratie van de ingezamelde afvalstroom. Gemeenten en intercommunales zijn in de laatste jaren meer afvalstromen beter gaan wegen en melden. Hierdoor behoort Vlaanderen met deze cijfers tot de koplopers van Europa. Indien we naar specifieke fracties kijken, concluderen we dat enkel voor kunststofverpakkingen en voor de metalen in de grofvuilfractie, de vooropgestelde recuperatiegraad niet gehaald werd. Een andere indicator die erop wijst dat het beleid inzake selectieve inzameling succesvol is, is de totale hoeveelheid terminaal te verwijderen huishoudelijke afvalstoffen per inwoner. Deze indicator is afgenomen van 325 kg per inwoner in 1995 tot 185 kg per inwoner in 2001. Concentreren we ons op de taakstellingen per gemeente, dan zien we dat in 2000 op de 308 gemeenten, 42 niet voldeden aan de taakstelling voor 2001 van 220 kg per inwoner aanbod te verwijderen huishoudelijk afval. 112 gemeenten haalden in dat jaar echter al wel de taakstelling voor 2010 van 150 kg per inwoner (OVAM, 2002 b).

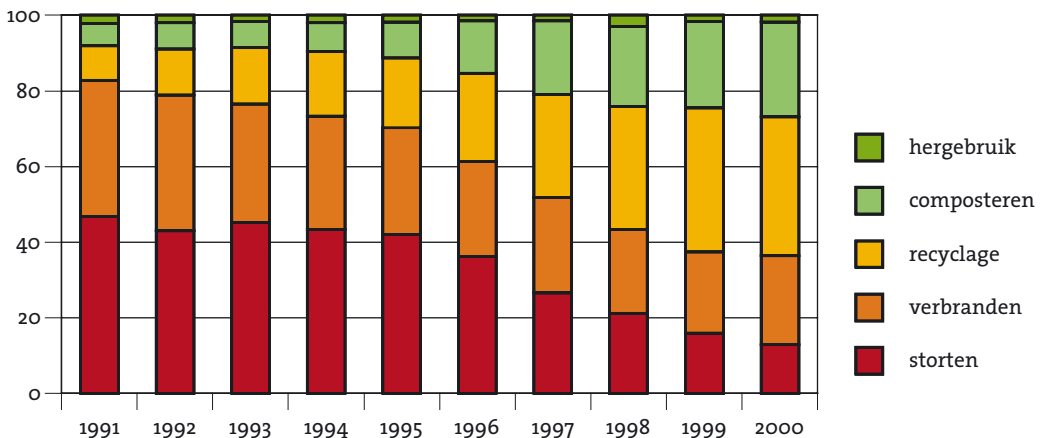
Het is natuurlijk niet zo dat al het selectief ingezameld afval, kan worden gerecupereerd. Dit is immers tevens afhankelijk van de verontreinigingsgraad. Tijdens de planperiode werd echter duidelijk dat hoe meer er van een bepaalde fractie selectief werd ingezameld, hoe meer verontreinigd de fractie werd. Zo ligt de verontreinigingsgraad voor alle fracties, behalve GFT- en groenafval, hoger dan het door OVAM en de regering vooropgestelde richtcijfer (OVAM, 2002 b).

Door het gebrek aan indicatoren is het op dit ogenblik moeilijk om de taakstelling voor preventie te evalueren. Alhoewel er maatregelen werden gepland om meetinstrumenten te ontwikkelen voor preventie, is dit tijdens de planperiode nooit uitgevoerd (pas in 2002 verscheen een studie over indicatoren voor afvalpreventie (OVAM, 2002 c)). Kwalitatieve indicatoren zijn wel voorhanden, zoals bijvoorbeeld het aantal compostmeesters. Volgens OVAM heeft het preventiebeleid toch vruchten afgeworpen. Ze verwijst hiervoor naar een berekening die aantoont dat tussen 1999 en 2000 het aanbod huishoudelijk afval procentueel minder sterk is gestegen dan het bestedingspatroon en de bevolkingsgroei zouden doen verwachten (OVAM, 2002 b). Toch moeten we deze claims nuanceren. Om preventie te meten, moeten we eerst terugkijken naar de definitie van preventie zoals

het uitvoeringsplan ze zelf stelt. Op pagina 235 (OVAM, 1997 a) wordt gesteld dat preventie bestaat uit de vermindering van de productie (kwantitatief) en van de schadelijkheid van afval (kwalitatief). We kiezen ervoor om net als het uitvoeringsplan de klemtoon op de vermindering van het afval te leggen. De taakstelling voor preventie vertaalt preventie naar de totale hoeveelheid ingezameld afval. We kunnen stellen dat indien deze maatstaf, de totale hoeveelheid ingezameld afval, vermindert er sprake van preventie is. De vraag die openblijft is deze van de toetsingsbasis. Indien we jaar x vergelijken met jaar $x+1$ en in jaar $x+1$ is er een kleinere totale hoeveelheid ingezameld afval, is er dan preventie? Indien we deze redenering zouden gebruiken, zouden we ook aanvaarden dat preventie een drastische verandering van de levenswijze inhoudt. Deze wijziging zou drastisch moeten zijn om de constante groei van de bevolking en vooral de groei van de consumptie te compenseren. Vooral het effect van de groeiende consumptie zou teniet gedaan moeten worden. Indien we echter aanvaarden dat de bevolkingsgroei en de consumptiegroei niet beïnvloedbaar zijn dan dienen we de preventie te meten ten opzichte van een totale hoeveelheid ingezameld afval waarin deze factoren verrekend zijn. Het is deze laatste optie die OVAM voorstaat. Deze oefening leert ons dat de stijging van het gesorteerd en niet gesorteerd huishoudelijk afval tussen 1995 en 2000, anderhalf procent groter is dan de verwachte stijging op basis van de evolutie onderhevig aan de bevolkingsgroei en de consumptiegroei. We stellen dus vast dat de doelstelling van 6 % preventie, dus vermindering, niet gehaald werd.

Figuur 3: Verwerking van huishoudelijk afval (Vlaanderen, 1991-2000)

verwerking huishoudelijk afval (%)



Bron: MIRA-T 2002.

Zoals figuur 3 aantoon, volgt de evolutie van de verwerking van huishoudelijk afval de ladder van Lansink. Het aandeel van storten in de totale verwerking van huishoudelijk afval bedroeg in 2000 13 % en in 2001 nog maar

7 % (niet zichtbaar op figuur) van de huishoudelijke afvalstoffen, terwijl dit in 1995 nog tegen de 40 % lag (OVAM, 2002 b). Ook het aandeel van verbranden is lichtjes afgenomen. Het aandeel van composteren (25 % in 2000) en recycleren (37 % in 2000) van huishoudelijk afval is dan weer sterk toegenomen. Het aandeel van hergebruik is daarentegen blijven schommelen rond de 1 à 4 % (MIRA-T 2002).

Bijdrage van het uitvoeringsplan

Na de expliciete doelstellingen van het uitvoeringsplan getoetst te hebben aan de werkelijkheid, is het nu de beurt aan de impliciete doelstellingen. In deel 4.2 hebben we er vijf opgesomd. In dit punt zullen we voor elk de factoren opsommen die het succes van de doelstelling bevestigen of weerleggen. Het merendeel van de factoren, halen we uit de voorgaande analyse en beoordeling. Om herhaling te vermijden zullen we daarom de punten die al eerder werden aangehaald zeer summier vermelden.

UITVOERING AAN OPLOSSING VAN SPECIFIEK PROBLEEM

Succesfactoren

- Het uitvoeringsplan ging duidelijk in op de problematiek van de huishoudelijke afvalstoffen. Uit de beoordeling van de doelstellingen en de operationalisering van deze doelstellingen, bleek het om een uitgebreide en diepgaande aanpak van het probleem te gaan, waarbij de verschillende aspecten van de problematiek preventie, recuperatie en verwijdering uitvoerig werden behandeld.
- Alhoewel er wat discussie bestaat over de ambitie van enkele taakstellingen van het plan en deze niet allemaal zijn gehaald, kunnen we concluderen dat de richting van het plan zeer zeker heeft bijgedragen tot het oplossen van de problematiek. Uit de doelbereiking blijkt duidelijk dat er significante vooruitgang is geboekt op het vlak de verwerking van afval zo hoog mogelijk in de verwerkingshiërarchie. Meer specifiek is voornamelijk de selectieve inzameling, het thuiscomposteren en de terugdringen van het storten van huishoudelijke afval in Vlaanderen, succesvol geweest. Daarenboven blijkt uit de vergelijking met de ons omringende landen dat Vlaanderen aan de top staat inzake afvalbeleid.

Obstakels

- De laattijdige afwerking van het milieubeleidsplan kan een mogelijke hinderpaal zijn voor de afstemming van de verschillende milieubeleidsvelden op elkaar. Een sluitend antwoord op deze vraag ligt buiten het bestek van dit onderzoek.
- Ondanks het succes van thuiscomposteren en enkele andere preventiemaatregelen (zoals Diftar en kringloopcentra) is het preventieeluk het minst ontwikkeld van de drie luiken. Zoals we hebben gezien wordt dit historisch verklaard. Het plan zet wel de eerste stappen om een verdere uitbouw in de toekomst te vergemakkelijken. Getuige hiervan is het

Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 waar het preventieel nog meer aandacht krijgt. Toch blijven op dit ogenblik de resultaten voor het preventieel in het algemeen wat achterwege: de afvalberg neemt nog steeds toe. Dit duidt tevens op de moeilijkheid om gepaste maatregelen te nemen om afval te voorkomen.

- Een aantal onbekende factoren belemmeren evenwel een goede kijk op de werkelijke toestand. Als voorbeeld nemen we negatief ontwijkgedrag. Hieronder verstaat men vooral sluikstorten, evenals het aanbieden van onzorgvuldig gescheiden fracties en het aanbieden van huisvuil op containerparken. Daarnaast is er ook sprake van export van afval. Er is echter een gebrek aan gegevens over de mate waarin dit zich voordoet. Uit een studie in opdracht van OVAM (2002 a) bleek dat maar weinig gemeenten over goede gegevens beschikken. Naast het ontwijkgedrag, is er een slechte registratie van het met het huishoudelijk afval ingezamelde KMO- en schoolafval. Deze fractie wordt samen met het huishoudelijk afval aangeboden voor verwijdering. Toch zou dit een grote invloed kunnen hebben op de totale hoeveelheid restafval. De stad Mechelen heeft voor haar grondgebied berekend, dat van het 26 % van al het te verwijderen afval KMO- en schoolafval was (*ibid.*).

UITVOERINGSPLAN ALS STRUCTUREREND INSTRUMENT

Succesfactoren

- Door het programmeren van alle maatregelen en instrumenten, die genomen moeten worden voor de uitvoering van het beleid, heeft het uitvoeringsplan een coördinerende functie. Via het plan weten de betrokkenen immers wat wanneer gedaan moet worden. Volgens de geïnterviewden was dit één van de belangrijkste bijdragen van het plan. Het overlegplatform versterkt deze coördinerende kracht van het plan, door alle betrokkenen samen te brengen.
- De acties en instrumenten worden voldoende helder uitgelegd opdat de betrokken actoren hun taakverdeling kennen. Bovendien is het uitvoeringsplan stevig gebeiteld in een decretale basis wat de duidelijkheid van de status van het plan verhoogt.

Obstakels

- Het ontbreken van een expliciete prioriteitenlijst, en een financieel kostenplaatje per actie kan voor moeilijkheden zorgen. Het gebrek aan expliciete prioriteiten in het plan laat echter ook opportuniteiten toe, zoals we verder zullen zien.

CONTINUÏTEIT IN HET AFVALBELEID

Succesfactoren

- Het plan vormt een soort van overbrugging tussen verschillende regeringen omdat het over verschillende regeerperiodes loopt. Voorts wordt er met de jaarlijkse voortgangsrapportages en de aandacht voor de con-

tinue monitoring van het uitvoeringsplan voor gezorgd dat het afvalbeleid in beweging blijft. Bovendien draagt de werkwijze, om voor specifieke deelproblemen die in een bepaald plan worden geïdentificeerd, nieuwe uitvoeringsplannen op te maken, bij tot de continuïteit van het beleid. Dit gebeurt evenwel enkel wanneer er een lacune wordt vastgesteld waarvoor een uitvoeringsplan als oplossing kan dienen. Het Uitvoeringsplan voor de Selectieve Inzameling van Bedrijfsafval van Kleine Ondernemingen is hier een goed voorbeeld van. Verder levert het overlegplatform een bijdrage aan het instandhouden van het momentum. De belangrijkste actoren komen op regelmatige tijdstippen bij elkaar om de voortgang van de uitvoering te bespreken en eventueel bij te sturen.

Obstakels

- Het feit dat een aantal acties laattijdig zijn uitgevoerd, zoals de opmaak van de indicatoren voor preventie, en de studie naar alternatieve verwerkingstechnieken, kan de continuïteit in het gedrag brengen omdat bepaalde andere acties niet kunnen worden uitgevoerd. Toch moeten we wel vermelden dat de meeste acties wel binnen de vooropgezette tijds-spanne werden uitgevoerd, wat vanzelfsprekend de continuïteit van het beleid ten goede komt.

BETROKKENEN VOELEN ZICH EIGENAAR VAN HET PROCES

Succesfactoren

- In de paragrafen 4.3 en 5.3 werd reeds uitvoerig ingegaan op de rol van het openbaar onderzoek en het overlegplatform in het uitvoeringsplan. Volgens Winsemius (1989) kan een doelgroep van een bepaald beleid niet zomaar gedwongen worden tot medewerking. Het is belangrijk dat een doelgroep het belang inziet van het gekozen beleid; op deze manier vergroot het verantwoordelijkheidsgevoel bij de doelgroep, en zal deze minder gebruik maken van de 'ontsnappingsroutes' die de meeste beleidsinstrumenten bieden. Tijdens de opmaak van het plan hield ovam in zekere mate rekening met de reacties van betrokken actoren, en de oprichting en werking van het overlegplatform heeft de betrokkenheid enkel maar vergoot. Daarnaast werd er voldoende beleidsruimte overgelaten aan de gemeenten, waardoor die hun eigen accenten konden leggen. Verder is de door ovam gehanteerde filosofie van het voeren van dialoog met actoren die in gebreke blijven bevorderlijk voor het instandhouden van het draagvlak.

Obstakels

- Overbelasting van een aantal actoren met initiatieven om de participatie te bevorderen, zou kunnen resulteren in minder engagement van deze actoren. De uitgebreide procedure voor openbare onderzoeken en de opeenstapeling van overlegplatformen voor de verschillende uitvoeringsplannen zouden hier aanleiding tot kunnen geven bij sommige

actoren, zoals respectievelijk de gemeenten voor de openbare onderzoeken, en actoren die in alle platformen zitting moeten hebben.

UITVOERINGSPLAN ALS DYNAMISEREND INSTRUMENT

Succesfactoren

- Het uitvoeringsplan heeft duidelijk dynamiek in het afvalbeleid gebracht of gaande gehouden. In een bredere context zorgt het samenspel van de verschillende uitvoeringsplannen voor het ontdekken van lacunes in het afvalstoffendomein, waarvoor nieuwe uitwegen worden gezocht. Voorts speelt het overlegplatform en de nadruk op dialoog met de betrokken actoren een centrale rol in deze dynamiek. De continue evaluatie van het beleid via de voortgangsrapportages en de in 2002 uitgegeven evaluatierapportage van het uitvoeringsplan, alsook via de overlegplatformen, verschaffen niet enkel duidelijkheid aan de actoren over de progressie van de uitvoering, maar maken bijsturing mogelijk. Eén van de resultaten is bijvoorbeeld de oprichting van STIP, het centrum dat informatie levert over de preventie van afval aan de gemeenten. Ten slotte zorgt het ontbreken van een expliciete prioriteitenlijst voor de nodige flexibiliteit in de uitvoering.

6 CONCLUSIES EN TOEKOMSTSCENARIO'S

Het doel van dit onderzoek was het inschatten van de bijdrage van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 aan het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen in Vlaanderen. Hiervoor analyseerden we het plan zelf grondig, en gingen we na hoe de uitvoering verliep. Hieruit bleek dat het succes van het Vlaamse afvalbeleid niet enkel afhangt van de precieze acties die worden geformuleerd in een uitvoeringsplan of een ander instrument, en evenmin enkel van de al dan niet rigoureuze uitvoering van deze formulering. Wat minstens even belangrijk is, is de *dynamiek* die een uitvoeringsplan moet doen ontstaan, het moet een beleid opstarten rond een aantal thema's, en het moet een positieve bijdrage leveren aan de beleidsthema's waarover al langer werd gewerkt.

Deze belangrijke dynamiserende rol van het uitvoeringsplan hebben we één van de *impliciete doelstellingen* genoemd. Hieraan voegden we nog vier andere doelstellingen toe: bijdrage aan de oplossing van een specifiek probleem (dit is de expliciete doelstelling), het vervullen van een structurende rol, zorgen voor continuïteit en het creëren van een draagvlak.

De meeste van deze doelstellingen van het uitvoeringsplan worden ook gerealiseerd. Het belangrijkste is de *dynamiek* die het uitvoeringsplan op gang heeft gebracht. Hierin speelt het overlegplatform een belangrijke rol, waardoor doelgroepen zich de doelstelling zijn gaan eigen maken, en waardoor de samenwerking tussen OVAM en de verschillende doelgroepen zeker verbeterd is.

Maar heel wat bepalingen die nu zijn opgenomen in het uitvoeringsplan, zouden sowieso zijn geïmplementeerd, desnoods in een ander kader. Het nut van het uitvoeringsplan is dan wel dat het de bepalingen rond een aantal thema's groepeerd, structureert, er een bepaalde timing aan vasthangt, en dat de uitvoering ervan wordt opgevolgd. In die zin kunnen we stellen dat het uitvoeringsplan een belangrijk *structurerend instrument* is. Daarnaast zorgt het plan wel degelijk voor continuïteit, voor een (bijdrage aan de) oplossing van het probleem inzake huishoudelijke afvalstoffen, en creëert het een draagvlak bij de doelgroepen.

**HET ONDERZOEKSRAPPORT VAN
DIT HOOFDSTUK KUNT U VINDEN
OP DE WEBSITE:**

www.milieurapport.be

Positief aan het plan is dat bepaalde doelstellingen duidelijk worden vooropgesteld; de doelstellingen werden in vergelijking met het buitenland op een hoog, maar toch haalbaar niveau gesteld. Volgens sommigen zijn ze echter niet ambitieus genoeg.

Wat preventie betreft, stellen we vast dat met de uitbouw van het thuiscomposteren via VLACO, de introductie van Diftar en de oprichting van STIP, de eerste stappen werden gezet in de richting van een uitgebouwd preventiebeleid. De preventieresultaten tonen echter aan dat hier nog een lange weg is af te leggen, en dat hier de grootste uitdaging voor de toekomst ligt.

Het beleid inzake selectieve inzameling, waarvan het uitvoeringsplan een wezenlijk onderdeel vormt, is dan weer heel succesvol. We kunnen zeggen dat het beleid erin geslaagd is een gedragsverandering bij de doelgroep huishoudens te bewerkstelligen voor het sorteren van afval. Voor preventie lijkt dit vooralsnog niet het geval. Eén van de uitdagingen voor de toekomst zal het behouden van het hoge peil van recyclage zijn.

Met betrekking tot verwijdering vonden we indicaties dat er op dit gebied nogal wat ontwijkgedrag bestaat. Precieze cijfers ontbreken, maar dit lijkt toch een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst te zijn. Mogelijk zijn de huidige cijfers van het te verwijderen huishoudelijk afval hierdoor rooskleuriger dan de realiteit.

Alhoewel 20 jaar in historische termen niet lang kan worden genoemd, is gedurende deze tijdsspanne een niet te onderschatten hoeveelheid kennis en ervaring opgebouwd in Vlaanderen op het gebied van afvalbeleid en -beheer. De verwezenlijkingen op het vlak van selectieve inzameling en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen wortelen zonder twijfel in de ervaring die de beleidsmakers, -planners en -uitvoerders gedurende deze tijd hebben opgedaan. Het uitvoeringsplan vormt een belangrijke schakel in dit beleid; het heeft zeker de vruchten geplukt van deze knowhow, en heeft er ook verder aan bijgedragen. Enkel voor het preventiebeleid en alternatieve verwijderingstechnieken is het beleid nog in een opstartende fase.

REFERENTIES

- AMINAL** (1997) MINA-plan 2. Het Vlaamse milieu-beleidsplan 1997-2001, AMINAL, Brussel.
- Bachus K. & Van Ootegem I.** (2002) *Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: huishoudelijke afvalstoffen*. In: Bouckaert et al. (red.), De kerntaken van de verschillende overheden. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 135-161.
- Bachus K. & Van Ootegem I.** (2002) Automatische bevraging van de kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Opvolgingsverslag 2001, OVAM, Mechelen.
- Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd door het decreet van 20 april 1994.
- MiNa-Raad** (1997) Advies van 18 maart 1997 over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, MiNa-Raad, Brussel.
- MIRA-T 2002** (2002) Van Steertegem M. (red.), Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: thema's, vmm, Garant, Antwerpen/Apeldoorn.
- OVAM** (1997 a) Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (1997 b) Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, Verslag Inspraak- en advies-reacties, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (1998 a) Eindevaluatie van het afvalvoorkomingsproject Dilbeek, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (1998 b) Voortgangsrapportage 1998 Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (1999 a) Enquête omtrent de attitude van de Vlaamse bevolking ten aanzien van de diverse selectieve inzamelingsmethodes van huishoudelijk afval, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (1999 b) Het effect van huisvuilbelastingen en retributies op het aanbod van huishoudelijk afval, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (1999 c) Voortgangsrapportage 1999 Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2000 a) Eindevaluatie van het afvalvoorkomingsproject IGEMO, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2000 b) Voortgangsrapportage 2000 Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2002 a) Evaluatie van de reductie van de terminaal te verwijderen huishoudelijke afvalstoffen in Vlaanderen, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2002 b) Evaluatierapportage Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2002 c) Indicatoren voor de preventie van huishoudelijke afvalstoffen in Vlaanderen, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2002 d) Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, Verslag Inspraak- en adviesreacties, OVAM, Mechelen.
- OVAM** (2002 e) Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, OVAM, Mechelen.
- SERV** (1997) Advies over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, SERV, Brussel.
- Van den Broeck J., Loots I. & Leroy P.** (1997) *Milieubeleidsplanning in Vlaanderen: een blik in het verleden*. In: Bormans, J. (red.) Milieu- en veiligheidsmanagement: praktisch handboek voor bedrijf en overheid, Kluwer, Zaventem, 33-75.
- VLAREA** (1997) Besluit van de Vlaamse regering van 7 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.
- VVSG** (1996) Het juridisch kader betreffende enkele aspecten van het afvalbeleid in Vlaanderen. Studienota vvsg-Interafval, vvsg, Brussel.

LECTOREN

vvsg (1997) vvsg Dossier 6. Uitvoeringsplan
Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001.
Standpunt Interafval, vvsg, Brussel.

Winsemius P. (1989) Gast in eigen huis: beschou-
wingen over milieumanagement, Samsom,
Alphen aan den Rijn
<http://www.ovam.be>.

Dominique Aerts, Directoraat-generaal, AMINAL

Jos Artois, Indaver nv

Jo Baele, Rekenhof

Annemie Bollen, SERV

Ann Braekevelt, OVAM

Marleen Brans, Instituut voor de overheid,
KULeuven

Jeroen Cockx, Gewestelijk Milieuoverleg, AMINAL

Geert De Roover, OVAM

Christof Delatter, vvsg

Bruno Deraedt, CDO, UGent

Chris Dutry, Weekblad De Bond

Pedro Facon, Instituut voor de overheid, KULeuven

Lars Hegemann, APS, Departement AZF

Isabelle Larmuseau, Larmuseau, De Smedt &
Roelandts, advocatenassociatie

Katleen Mariën, VEV

Bart Martens, Bond Beter Leefmilieu vzw

Willy Quinart, Recupel vzw

Willy Sarlée, STIP, OVAM

Bart Thibau, OVAM

Luk Umans, OVAM

Peter Van Acker, OVAM

Peter Van Humbeeck, Kenniscel Wetsmatiging

Luc Vanacker, OVAM

Diederik Vancoppenolle, Instituut voor de
overheid, KULeuven

Anne Vandeputte, OVAM

Erika Vander Putten, VMM

Danny Wille, OVAM