

Vergaderjaar 2005–2006

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 26

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2006

In mijn brief van 11 april jl. inzake de afspraken over zwerfafval (kenmerk TK 28 694, nummer 24) heb ik aangegeven dat het de bedoeling is voor 15 juni 2006 de gezamenlijke aanpak van bedrijfsleven, gemeenten en Rijk verder uit te werken.

Daartoe heb ik in de afgelopen tijd intensief overleg gevoerd met de voorzitters van de VNG (dhr. Deetman) en VNO-NCW (Dhr. Wientjes, die mede heeft overlegd namens MKB-Nederland). Partijen zijn het eens geworden over een integrale aanpak van de zwerfafvalproblematiek. Het Rijk zal daarbij waar mogelijk ondersteunend en faciliterend optreden en (instrumentele) randvoorwaarden scheppen die nodig zijn om tot oplossingen te komen.

Daarnaast zal naar verwachting op zeer korte termijn overeenstemming worden bereikt over de belangrijkste uitgangspunten van de financiering van de inzameling van verpakkingsafval door gemeenten tussen delegaties van het verpakkend bedrijfsleven en de VNG.

Partijen zijn het erover eens dat de problematiek van het zwerfafval een maatschappelijk probleem is, dat alleen via een gezamenlijke inspanning tot een oplossing kan worden gebracht. Daartoe zijn voor een looptijd van drie jaar afspraken op hoofdlijnen gemaakt die in het vervolg van deze brief worden beschreven. Voor 15 oktober a.s. worden de afspraken uitgewerkt tot een actieplan dat door partijen gezamenlijk en programmatisch wordt uitgevoerd.

De afspraken geven een krachtige extra impuls, zowel in financiële termen, in samenwerking als ook bij het inzetten van maatregelen en instrumenten door elk van de partijen elk met de eigen rol en verantwoordelijkheid in een niet eerder gerealiseerde samenhang. Er zal sprake zijn van een integraal beleid en integrale uitvoering inzake zwerfafval. Daaraan heeft het tot nu toe goeddeels ontbroken.

Achtergronden zwerfafvalproblematiek

Ter ondersteuning van de gesprekken is onder meer door SenterNovem in beeld gebracht wat de stand van kennis en inzichten is. De ervaringen met het zwerfafvalbeleid in verschillende gemeenten tot nu toe die onder meer via de Subsidieregeling Aanpak Milieudrukvermindering (de zogenaamde SAM-regeling) zijn geïnventariseerd, waren hiervoor een belangrijke basis. Voorts is bekeken hoe het zwerfafvalbeleid in andere landen is vormgegeven (zie bijlage 1)¹ terwijl daarnaast is gekeken naar de huidige kosten van zwerfafvalbestrijding (zie bijlage 2).¹

Uit de inventarisaties komt het volgende beeld naar voren.

- de informatie over de huidige kosten en kostenopbouw van zwerfafvalbeheer is voor een belangrijk deel onvolledig, onduidelijk en vaak onbetrouwbaar. De kosten voor opruimen van zwerfafval worden namelijk niet afzonderlijk begroot en uitgesplitst, maar zijn een onderdeel van de totale kosten voor vegen en reinigen van de openbare ruimte.
- De kosten die gemeenten per inwoner maken voor opruimen van zwerfafval lopen sterk uiteen; onduidelijk is echter wat de oorzaken daarvan zijn: verschillen in schoonheidsniveaus, verschillen in efficiëntie, verschillen in sociaal-economische gedragsbepalende factoren, of combinaties daarvan.
- Een substantiële efficiencyverbetering in de uitvoering van zwerfafvalbeleid lijkt mogelijk, maar onduidelijk is tot welk niveau de structurele kosten voor zwerfafvalbeheer kunnen worden teruggebracht.
- De kennis over de effectiviteit en kosten van verschillende maatregelen is beperkt en versnipperd. Dat geldt ook over de effectiviteit en kosten van samenhangende pakketten van maatregelen. Duidelijk is wel, ook uit de ervaringen in andere landen, dat er geen panacee is: alleen een geïntegreerd beleid kan de problemen doen verminderen. Dat zal naar verwachting echter niet kunnen leiden tot een zodanig schoonheidsniveau dat amper meer hoeft te worden opgeruimd.

Impulstraject

Op basis van de beschikbare kennis zijn partijen tot de conclusie gekomen dat een periode van drie jaar nodig is waarin een krachtige impuls wordt gegeven om tot de nodige verbeteringen te komen: een periode van samenwerking, uitproberen, werk maken van handhaving, best practices uitrollen over alle partijen, monitoren, leren en verbeteren kan tot grote vooruitgang leiden.

De beoogde impuls omvat drie concrete uitvoeringscomponenten die op een zodanige wijze in samenhang en in samenwerking worden ingezet dat het resultaat groter is dan de som van de maatregelen afzonderlijk:

1. *Preventie en innovatie*: verbeterde ontwerpen en samenstelling van producten en verpakkingen die mogelijk in het zwerfafval terechtkomen.
2. *Handhaving*: intensieve handhaving, met gebruikmaking van de mogelijkheid van bestuurlijke boete, alsmede uitgebreide communicatie over handhavingsacties.
3. *Slim en effectief opruimen*: optimalisatie reiniging, rekening houdend met de ervaringen van de meest succesvolle gemeenten (best practices), overgaan van reiniging op basis van frequentie naar reiniging op «beeldkwaliteit», versnelde ontwikkeling van effectieve en efficiënte middelen voor opruimen en beheer van zwerfafval, optimaliseren afvalbakken in de openbare ruimte.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In de impulsperiode zal ook een goed uitgesplitst beeld van de kosten en effectiviteit van diverse maatregelen worden opgesteld. Zo kan beter worden bepaald waar mogelijkheden tot verbetering zijn. Het beeld kan ook worden benut om nadere financiële afspraken voor de toekomst te maken. De feiten en cijfers moeten een zo compleet mogelijk inzicht bieden.

Verder moet duidelijker worden wat precies m.b.t. zwerfafval de zorgplicht van gemeenten, producentenverantwoordelijkheden en verantwoordelijkheden van de burger/consument inhouden en waar meer precies de scheiding ligt tussen deze verantwoordelijkheden.

Programmatische samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties Stichting Nederland Schoon, SenterNovem, VNG-bureau en NVRD zal worden geïntensiveerd evenals het uitwisselen van ervaringen en het optimaliseren van een aanpak per gemeente.

Daarnaast zullen partijen extra aandacht besteden aan communicatie zowel via algemene en gedragsgerichte campagnes als over specifieke acties waaronder handhavingacties.

Tot zal een adequaat monitoringsysteem worden opgezet om de voortgang goed te kunnen meten en evalueren.

Een Stuurgroep Zwerfafval bestaande uit vertegenwoordigers op hoog bestuurlijk niveau van gemeenten bedrijfsleven en VROM zal het impuls-traject begeleiden en aansturen. Kenmerkend voor het programma is «al doende leren, en al lerende doen».

Vorenstaande maatregelen op hoofdlijnen worden voor 15 oktober a.s. uitgewerkt in de vorm van een gezamenlijk Actieprogramma Zwerfafval, dat via programmatische samenwerking zal worden uitgevoerd.

Het spreekt voor zich dat de lopende activiteiten (voorlichting, campagnes, opruimen en reinigen, onderzoek, organisatie enzovoorts) tijdens de impulsperiode gewoon doorgaan. De inzichten die tijdens de rit van het impulstraject worden opgedaan worden zo snel mogelijk bij gemeenten en bedrijven als nieuwe praktijk («best practices») opgepakt.

Bijdragen en effecten

Rol en bijdragen gemeenten

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het opruimen van het zwerfafval in de stad.

De VNG is bereid te stimuleren dat gemeenten de komende drie jaar de huidige inspanningen op het gebied van het opruimen van zwerfafval onverminderd voortzetten.

De VNG zal zich daarnaast aantoonbaar inspannen om gemeenten te stimuleren om hun voorlichting naar burgers en bedrijven inzake het zwerfafval in de openbare ruimte te intensiveren.

De VNG zal een in het kader van het actieprogramma te ontwikkelen model voor streefwaarden en schoonheidsgraden en de prestaties van gemeenten in deze actief uitdragen naar gemeenten.

De VNG draagt zorg voor periodieke voorlichting over maatregelen en voorbeelden/instrumenten en materialen ter bestrijding en vermindering van zwerfafval in gemeenten. Praktijkvoorbeelden zullen op de website worden geplaatst.

De VNG heeft samen met VNO-NCW en MKB-Nederland in haar brief van 9 juni jl. bij u bepleit de bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk in te voeren.

Na invoering van de mogelijkheid van de bestuurlijke boete kunnen de gemeenten een extra handhavinginspanning inzetten. Daarop vooruitlopend zal de VNG zorgdragen voor de uitrol van best practices als het gaat om handhavingactiviteiten onder de huidige condities.

Rol en bijdrage bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is bereid voor de komende drie jaar een substantiële bijdrage beschikbaar te stellen met als doel de preventie- en bewustwordingsprojecten te intensiveren en uit te breiden. Dit houdt ook in een intensivering van samenwerkingsprojecten met SenterNovem en met de gemeenten.

Ook kan langs deze weg verder onderzoek naar (nieuwe) maatregelen verricht worden.

Daarnaast zullen VNO-NCW en MKB Nederland bij hun leden krachtig bevorderen dat preventieactiviteiten worden opgezet gericht op het verder terugdringen of voorkomen van zwerfafval. Gedacht kan worden aan hersluitbare verpakkingen, waardoor deze na gebruik gemakkelijker kunnen worden meegenomen, snellere afbreekbaarheid van verpakkingen of producten, innovatie van veeg- en reinigingsmiddelen, vrijwillige afspraken op lokaal niveau. Ik ben van mening dat, mocht na drie jaar blijken dat deze preventieve aanpak tot onvoldoende resultaten leidt, een verwijderingsbijdrage dan wel zo nodig een ecotax moet worden ingevoerd en dat dan met de partners zal moeten worden besproken hoe deze optie moet worden ingevuld.

Rol en bijdrage Rijksoverheid

De rijksoverheid schept de mogelijkheden zodat gemeenten en bedrijfsleven maximaal gebruik kunnen maken van de beschikbare maatregelen en instrumenten.

Daartoe zal de rijksoverheid zorgdragen voor de mogelijkheid van het instellen van de bestuurlijke boete, naast de mogelijkheden die gemeenten nu al hebben voor het opleggen van boetes.

Verder zal een bijdrage worden geleverd aan de gemeenschappelijke uitvoeringsactiviteiten (o.a. SAM gelden, innovatiegelden, financiering van de uitvoeringsorganisatie SenterNovem).

Daarnaast zal een vrijwillige verwijderingsbijdrage door het bedrijfsleven, net als nu het geval is bij de verwerking van papier, worden ondersteund met een algemeen verbindend verklaring als partijen deze optie willen inzetten.

Effecten

De verwachting is dat het impulsplan, conform de ervaringen in andere landen, leidt tot een hoger schoonheidsniveau in Nederland, en in het bijzonder op de zwerfafvalgevoelige locaties, bij gelijkblijvende totale kosten. Het schoonheidsniveau per wijk en plek is en blijft echter maatwerk, waarvoor de gemeente in kwestie de eindverantwoordelijkheid draagt.

Het is denkbaar dat op langere termijn, als alle ervaringen en inzichten maximaal worden benut, nog verbeteringen in efficiency (kosteneffectiviteit) kunnen worden gerealiseerd. Dat wil zeggen dat op termijn mogelijk een hoger schoonheidsniveau met lagere kosten kan worden bereikt. Dat zal blijken tijdens de impulsperiode.

Uitvoering

De uitvoering vindt plaats op basis van het op te stellen actieplan. Bovenop de voorgenomen innovatie-inspanningen op het gebied van preventie en opruimen en de bestaande activiteiten rond voorzieningen, reiniging, communicatie en monitoring zal er voor de impuls door bedrijfsleven, VNG en Rijk het nodige extra geld beschikbaar worden gesteld. Het bedrijfsleven heeft mij meegedeeld dat het de komende drie jaar jaarlijks 11 miljoen Euro, dus in totaal totaal 33 miljoen Euro zal bijdragen. De gemeenten hebben aangegeven dat ze de kosten van de extra handhavingactiviteiten die zullen worden gemaakt nadat de bestuurlijke boete is ingevoerd op zich zullen nemen. Het Rijk zal ten slotte kijken welke extra middelen uit de begroting kunnen worden vrijgemaakt om het actieplan uit te voeren. In het actieplan zal een en ander nader worden uitgewerkt.

Partijen beoordelen gezamenlijk de pakketten van maatregelen zoals deze zijn opgesteld door de samenwerkende uitvoeringsorganisaties op doelmatigheid en effectiviteit. Na goedkeuring blijven partijen nauw betrokken bij de verdere uitwerking en uitvoering. Belangrijk hierbij is de werkbaarheid van de pakketten voor gemeenten en bedrijfsleven. Over deze pakketten van maatregelen worden de achterbannen geïnformeerd via nieuwsbrieven, internet en bijzondere evenementen en besprekingen.

De optimalisatieperiode wordt intensief ondersteund door onderzoek dat door partijen gezamenlijk wordt aangestuurd en deels ook uitgevoerd. Hierbij wordt onder meer in kaart gebracht, mede aan de hand van praktijkervaringen die worden opgedaan:

- precieze oorzaken en achtergronden van de problematiek,
- effectiviteit van verschillende maatregelen,
- kosten van beheer,
- kosteneffectiviteit,
- mogelijkheden tot verbetering.

Partijen gebruiken een gezamenlijk model voor streefwaarden qua schoonheidsniveau met wijkgerichte aanpak. Uniforme typen streefwaarden bieden de mogelijkheid voor gemeenten om zich te spiegelen aan anderen en hun aanpak te verbeteren (benchmark).

Een en ander zal op korte termijn nader worden uitgewerkt in een gezamenlijk (bedrijfsleven/VNG/VROM) «Actieprogramma bestrijding zwerfafval 2007–2009» met concrete doelstellingen dat medio oktober 2006 gereed moet zijn. In dat actieprogramma zal ook de monitoring van de inspanningen van alle partijen moeten worden vastgelegd. Na drie jaar zal een evaluatie plaatsvinden van de resultaten van het bestuursakkoord en het actieprogramma.

Besluit:

Alles overwegende kom ik tot de conclusie dat de voorgenomen aanpak tot een veel beter resultaat leidt dan de invoering van statiegeld en wel vooral om de volgende redenen;

- Voor de invoering van statiegeld is geen enkel draagvlak bij het bedrijfsleven, hetgeen er tevens toe zou kunnen leiden dat het bereiken van een constructieve oplossing voor het inzamelen en recyclen van verpakkingsafval volgens de in de AMvB voorgeschreven percentages, moeilijk wordt;
- Invoering van statiegeld betekent dat er geen medewerking meer is voor een brede aanpak waarin alle partijen hun rol spelen terwijl uiteraard dan ook de financiële bijdrage die bij die aanpak past, vervalt;
- Via de invulling van de producentenverantwoordelijkheid door

afspraken tussen bedrijfsleven en gemeenten wordt al 55% inzameling van kleine flesjes zeker gesteld;

- Zoals ik heb aangegeven in mijn eerder genoemde brief van 11 april jl. zijn flesjes en blikjes maar een klein onderdeel van het totale zwerfafval en is er daarnaast andere rommel op straat; de problematiek is veel breder en kent veel meer dimensies.

Op grond van het voorgaande zie ik dan ook af van de invoering van statiegeld als oplossing voor de zwerfafvalproblematiek.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel