

Vergaderjaar 2008–2009

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2008

Tijdens het Algemeen Overleg over afval op 16 april 2008¹ heb ik toegezegd u nog in 2008 tussentijds te informeren over de voortgang en resultaten van het Impulsprogramma Zwerfafval. Mede namens VNO-NCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bied ik u deze brief met de betreffende informatie aan.

Het Impulsprogramma Zwerfafval heeft een looptijd van 3 jaar en eindigt eind 2009. In deze brief wordt het verloop en de stand van zaken van het programma geschetst. Binnen het Impulsprogramma is een groot aantal projecten en activiteiten gestart. Een aantal daarvan is afgerond of in afronding, maar van andere projecten loopt de uitvoering in 2009 nog door. De beschrijving van de resultaten betreft daarom die projecten waarvan inmiddels voldoende is te melden. Komend voorjaar ontvangt u de jaarrapportage over de voortgang van het Impulsprogramma in 2008, zoals in het Impulsprogramma is vastgelegd. Eind 2009 wordt het programma geëvalueerd, uit deze evaluatie zal blijken of en hoe de doelstelling van het programma is bereikt.

In deze brief ga ik ook in op de uitvoering van het verzoek van het lid Boelhouwer om de mogelijkheden voor het verwijderen van zwerfafval bij grote evenementen² bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Tevens ontvangt u hierbij een overzicht van de partijen die gebruik maken van de subsidieregeling zwerfafval, waar om werd verzocht tijdens het Algemeen Overleg met de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over het actieplan Overlast en Verloedering op 20 mei 2008. (Zie bijlage 1).³

Uitdaging ligt bij het activeren van gemeenten en overige intermediären

Het bedrijfsleven, de VNG en het ministerie van VROM voeren het Impulsprogramma Zwerfafval 2007–2009 gezamenlijk uit. Het einddoel van dit programma is er voor te zorgen dat Nederland binnen 3 jaar zichtbaar en

¹ TK 27 664 en 30 872, nr. 55.

² Algemeen Overleg 26 juni 2008, TK 28 694, nr. 70.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

meetbaar schoner is. Hiertoe is ingezet op drie pijlers, te weten: het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval (door middel van innovatie van producten en door gedragsverandering) een intensievere handhaving en door het zwerfafval slimmer op te ruimen.

Activeren en professionaliseren

Om het programmadoel te bereiken geven de drie partijen drie jaar lang een krachtige impuls aan inspanningen van bedrijven, gemeenten, departementen en andere intermediairen en betrokkenen om het zwerfafval terug te dringen. Onderliggend doel van het Impulsprogramma is dat alle betrokken intermediairen het programma kennen, positief tegenover het programma en de aanpak van zwerfafval staan, deelnemen aan de projecten en vervolgens zelf actief werk maken van de aanpak van zwerfafval. Gemeenten vervullen een centrale rol in het beheer van een belangrijk deel van de openbare ruimte, zeker geen eenvoudige taak. Het Impulsprogramma is dan ook in grote mate gericht op het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van het bestrijden van zwerfafval in gemeenten. Enerzijds met een financiële impuls en anderzijds met professionalisering door het vergroten van de kennis, kunde en vaardigheden (capacity-building) die gemeenten nodig hebben om het zwerfafvalprobleem structureel te verminderen.

Campagnes

Een deel van de programma-activiteiten is direct gericht op bewustwording en gedragsverandering van de Nederlandse burgers. In dit kader worden regelmatig landelijke campagnes uitgevoerd waarbij ook actief wordt gewerkt aan het betrekken en activeren van de bovengenoemde lokale intermediairen als nadrukkelijke medeafzender van de boodschap.

Financiën

De participatie van gemeenten, als voornaamste beheerder, is cruciaal voor het slagen van het Impulsprogramma. De drie partijen hebben in het programma afgesproken dat ten minste 65% van de programmamiddelen ten goede komt aan activiteiten voor gemeenten. Een belangrijk instrument daarbij is de subsidieregeling zwerfafval.

De verdeling van het totale programmabudget van € 48 miljoen is als volgt:

Subsidieregeling	16,5 miljoen euro
Innovatieprojecten	9,0 miljoen euro
Communicatie- en campagneprojecten	8,5 miljoen euro
Doelgroepgerichte projecten	3,0 miljoen euro
Gebiedsgerichte projecten	3,5 miljoen euro
Monitoring- en onderzoeksprojecten	1,5 miljoen euro
Organisatie	6,0 miljoen euro

In drie stappen naar het resultaat

De uitvoering van het Impulsprogramma kent ruwweg drie stappen die elk ongeveer 1 jaar in beslag nemen: opbouwen, ontwikkelen en implementeren/uitrollen.

Opbouwen

In het eerste jaar, 2007, is de programmaorganisatie opgebouwd en zijn voorwaardenscheppende projecten gestart. Het maatregelenpakket van het Impulsprogramma werd omgezet naar een breed scala van projecten,

die de uitvoeringsorganisaties SenterNovem en Stichting Nederland Schoon samen met de VNG uitvoeren. De resultaten van voorwaardenscheppende projecten, zoals een communicatiestrategie, een nieuw systeem voor effectmonitoring, communicatiecampagnes, een website, een informatiemagazine en de subsidieregeling, leggen de basis voor de verdere uitvoering van het Impulsprogramma. De deelname aan activiteiten en projecten van het Impulsprogramma is gepromoot via congressen, publicaties in vakbladen etc. Parallel hieraan zijn activiteiten die al bestonden voor de start van het Impulsprogramma voortgezet en doorontwikkeld. Het gaat hierbij om activiteiten zoals de Week van Nederland Schoon, de competitie «het schoonste strand», de landelijke gedragscampagne gericht op het verkeer en de beloning van vrijwilligers.

Ontwikkelen

In 2008, het tweede jaar, zijn de projecten voor de prioritaire doelgroepen, de speerpuntgebieden en innovatie gestart. Er zijn ook diverse instrumenten ontwikkeld waarmee gemeenten, andere terreinbeheerders, bedrijven en overige betrokken intermediairen in de praktijk aan de slag kunnen gaan. Om deze instrumenten aan te kunnen bieden is een flink netwerk opgebouwd en is gestart met kennisdeling. Daarnaast is voor het eerst een volwaardige cyclus met gedragscampagnes gevoerd, bestaande uit landelijke campagnes met parallel daaraan steeds lokale vertalingen.

Implementeren en uitrollen

In 2009 zal de nadruk liggen op het afronden van producten en op de brede implementatie en toepassing van alle aangeboden producten door gemeenten en overige intermediairen. De activiteiten in het programma worden gericht op het stimuleren van de toepassing, op kennisextractie uit de projecten en pilots en op kennisdeling en verbreding van toepassing van best-practices. In campagnes zal nadrukkelijk worden ingezet op een brede participatie van gemeenten en overige intermediairen. Het laatste jaar staat ook in het teken van afronding en vervolg. Projecten voeren een effectmeting uit, het Impulsprogramma wordt geëvalueerd en er komt een advies over hoe het zwerfafvalbeleid voort te zetten

Stand van zaken en ervaringen

In het onderstaande schets ik per maatregelenpakket uit het Impulsprogramma de voortgang en effectiviteit van de verschillende daartoe behorende projecten en activiteiten.

Monitoring en onderzoek: Nederland is best schoon

Mede op verzoek van de Tweede Kamer is een nieuw eenduidig en betrouwbaar monitoringsysteem uitgewerkt dat nu wordt gebruikt voor het in kaart brengen van de landelijke zwerfafvalsituatie. Inmiddels zijn hiermee drie kwartaalmetingen – verdeeld over 15 gebiedstypen – verricht. De eerste resultaten geven aan dat Nederland gemiddeld een 7,5 scoort en daarmee bijna op schoonheidsniveau A («schoon») zit. Voor een verbetering van het gemiddeld schoonheidsniveau is het nodig dat de beheerders een hoog ambitieniveau nastreven en de focus leggen op verbeteringen bij de gebieden die nu het slechtst scoren zoals verzorgingsplaatsen langs snelwegen, wijkwinkelgebieden in stedelijke gemeenten en openbaar vervoergebieden. Dit zijn precies de speerpuntgebieden waarop vanuit het Impulsprogramma ondersteuning wordt geboden. Naast de monitoring van het landelijk schoonheidsniveau wordt ook de beleving van de zwerfafvalsituatie gemeten. Uit de eerste voorlopige resultaten blijkt dat 52% van de Nederlanders het land zeer schoon tot

redelijk schoon vindt. De verbetering moet dus ook gezocht worden in de beleving.

Subsidieprojecten: al meer dan 50% van de gemeenten actief

Belangrijk onderdeel van het programma is de financiële ondersteuning van partijen bij de aanpak van zwerfafval. Er is veel belangstelling bij gemeenten en een groeiende belangstelling bij andere terreinbeheerders om met financiële ondersteuning zelfstandig zwerfafvalprojecten uit te voeren. In de eerste twee openstellingen van de subsidieregeling eind 2007 en voorjaar 2008 is al voor € 9 miljoen aan subsidies toegekend. Samen met de eigen bijdragen heeft de subsidieregeling ervoor gezorgd dat er op dit moment voor ruim € 20 miljoen in zelfstandige zwerfafvalprojecten is geïnvesteerd. Met hulp van de subsidieregeling is in 230 gemeenten de nulsituatie in kaart gebracht en de zwerfafvalaanpak beleidsmatig verankerd (basisprojecten). Ongeveer 100 gemeenten zijn gestart met de concrete uitvoering van verbeterplannen (plusprojecten). Verder zijn bijna 20 innovatieve proeftuinen opgestart waar ook steeds meer andere beheerders deelnemen. Zie ook het overzicht in bijlage 1. De subsidieregeling is inmiddels goed bekend zoals blijkt uit de fors toegenomen informatieverzoeken hierover en van de derde openstelling begin 2009 wordt dan ook een forse uitvoeringsimpuls verwacht. Er is nog € 7 miljoen beschikbaar, met name voor plusprojecten in gemeenten. De looptijd van een subsidieproject bedraagt maximaal 2 jaar en de projecten worden afgesloten met een evaluatie. Dit betekent dat in het komende voorjaar de eerste projectevaluaties geanalyseerd kunnen worden. Namens de programmapartners volgt en analyseert Senter-Novem de lopende projecten op succes- en faalfactoren. De verkregen informatie wordt verspreid, onder meer via de website, met het uitbrengen van rapporten en door het faciliteren van actieve kennisdeling in workshops en op congressen. Ook is een kennisbank ingericht waar al meer dan 100 gemeentelijke praktijkervaringen en projecten worden ontsloten.

Communicatie: campagnes en lokale vertaling slaan aan

Om breed-maatschappelijk aandacht te blijven vestigen op de zwerfafvalproblematiek en om de voornaamste veroorzakers van zwerfafval aan te spreken op hun gedrag, is in 2007 een strategie ontwikkeld die uitgaat van enkele landelijke aandachtsmomenten per jaar met een praktische lokale vertaling van de landelijke naar lokale campagnes. Door het aanhaken van gemeenten en andere intermediairen op de landelijke campagnes wordt een lokale versterking van de boodschap bereikt.

Een jaarlijks terugkerend moment is de Week van Nederland Schoon met de Landelijke Opschoondag als afsluiting op zaterdag (de grote voorjaars-schoonmaak). Deelname hieraan is de afgelopen twee jaar sterk gegroeid. Naast steeds meer gemeenten zien we dat een toenemend aantal winkels, vervoersbedrijven, buurtverenigingen en scholen meedoen. Ook in de zomer- en vuurwerkcampagne zien we een toename van de deelname van gemeenten en overige intermediairen. De campagnes worden geëvalueerd op bereik (aantal Nederlanders die de boodschap zien) en scoren ruim voldoende.

Via de webwinkel op de website www.samenwerkenaaneenschoon-nederland.nl kunnen gemeenten en andere betrokkenen lokale campagne-middelen zoals posters, banners en persberichten bestellen. Deze website en webwinkel zijn een instrument bij het stimuleren en faciliteren van lokale partijen. De bekendheid en het gebruik van de webwinkel neemt met elke campagne toe.

Dat de bestrijding van zwerfafval nu veel sterker leeft bij gemeenten blijkt ook uit het jaarlijkse zwerfafvalcongres dat in het kader van het Impulsprogramma wordt georganiseerd. Dit jaar werd met 250 deelnemers de maximale capaciteit in workshops volledig benut. Volgend jaar moet op het congres de verspreiding van uitvoeringstools en de uitrol van best practices zijn piek bereiken.

Innovatie: Eerste concrete ideeën uit de markt worden zichtbaar

Het thema innovatie valt uiteen in drie categorieën: verpakkingen, niet-verpakkingen en reiniging. Binnen iedere categorie is inmiddels het fundament gelegd waarop in het komend jaar een aanzienlijk aantal feitelijke innovaties zullen worden gerealiseerd. Voor de categorie verpakkingen is in nauwe samenwerking met de FNLI (Federatie Nederlandse Levensmiddelen industrie) een checklist ontwikkeld. De checklist stimuleert verpakkingenontwerpers om bij het ontwerp van de verpakking de zwerfafvalgevoeligheid als thema mee te nemen. Deze checklist is breed verspreid. Binnen de categorie niet-verpakkingen wordt gewerkt aan instrumenten ter voorkoming van kauwgomzwerfafval (samen met de gemeente Rotterdam), uitbreiding van asbakken bij horecagelegenheden, winkels en bushaltes en papierbakken op NS stations. Daarnaast wordt gekeken naar technische mogelijkheden die kunnen bijdragen aan snellere afbreekbaarheid van kauwgom, peuken, patatbakjes, etc.

Op het vlak van reiniging wordt gekeken of met nieuwe werkmethodeken zwerfafval dat ontstaat bij de inzameling van huisvuil kan worden teruggedrongen. Ook wordt geëxperimenteerd met schonere en nieuwe veegmachines. Medio 2009 zullen de resultaten hiervan zichtbaar worden. In Leiden wordt de proef met de meeuwenbestendige vuilniszak opgeschaald. Ook wordt gewerkt aan een oplossing voor het verwijderen van zwerfafval uit sloten en plassen. Bij veel van deze onderdelen wordt nauw samengewerkt met het bedrijfsleven, (technische) universiteiten en andere relevante partijen.

Doelgroepen: ondernemers nemen verantwoordelijkheid

De strategie van het programma is onder meer om te focussen op die doelgroepen waar veel kan worden bereikt. Naast primaire veroorzakers zoals jongeren, verkeersdeelnemers en recreanten worden ook bedrijven als doelgroep benaderd. Een voorbeeld zijn de half miljoen zakken die de vuurwerkbranche rond de jaarwisseling uitdeelt voor het opruimen van vuurwerkzwerfafval. Deze zakken zijn geleverd door het Impulsprogramma. Ook staan op dit moment bij 20 000 winkeliers NederlandSchoon voordeurbakken (dit is 10–15% extra inzamelcapaciteit wat via de bedrijfsafvalstroom wordt afgevoerd). Vanaf maart 2009 worden deze bakken vervangen en dat moment wordt gebruikt om tevens het netwerk van deelnemende winkeliers fors uit te breiden. Het streven is om uit te komen op 30 000 bakken eind 2009. Hiermee geven de winkeliers er blijk van dat ze zich medeverantwoordelijk voelen voor de openbare ruimte. Het Centraal Bureau Levensmiddelen wil actief bijdragen aan het voorkomen van zwerfafval en geeft invulling aan de verantwoordelijkheden voortkomend uit het Activiteitenbesluit uit. Op de bedrijvendag op 16 maart 2009 zullen de gezamenlijke winkeliers aanvullende activiteiten introduceren om deze betrokkenheid verder te concretiseren.

Een prioritaire doelgroep van het Impulsprogramma zijn recreanten, waaronder ook bezoekers van evenementen. Het lid Boelhouwer deed het verzoek om na te gaan op welke manier de mogelijkheden voor het verwijderen van zwerfafval bij evenementen onder de aandacht kunnen worden gebracht van gemeenten. In het kader van de doelgroep recreanten zet het Impulsprogramma hier met een aantal activiteiten op in. In

de eerste plaats wordt er binnen het project «Schone evenementen» een breed toepasbaar stappenplan ontwikkeld dat de gemeente (als vergunningverlener) en organisatoren moet ondersteunen bij het organiseren van een schoon evenement. Verder is een benchmark schone evenementen opgestart waarin gemeenten kennis en ervaringen uitwisselen over de organisatie van schone evenementen. Tenslotte is er een factsheet handhaving evenementen opgesteld.

Gebieden: gerichte aanpak voor zwerfafvalgevoelige gebieden

De gebiedsgerichte projecten richten zich op beheerders van gebiedstypes waar de zwerfafvalproblematiek zeer manifest is. Er zijn drie speerpuntgebieden geselecteerd: OV-gebieden, sterk verstedelijkte woonwijken (waaronder krachtwijken) en de binnensteden en wijkwinkelgebieden. Voor het project «sterk verstedelijkte woonwijken» is met een aantal gemeenten en het platform wijkgericht werken een centraal concept voor bewonersparticipatie ontwikkeld. Dit concept wordt toegepast in een viertal sterk verstedelijkte wijken. Deze aanpak wordt een van de gereedschappen voor een Toolbox zwerfafvalaanpak in sterk verstedelijkte wijken die begin 2009 beschikbaar komt.

Voor stations- en overige gebieden is de problematiek in kaart gebracht en wordt gezamenlijk met gemeenten, NS en overige OV-partijen overlegd over het opzetten en uittesten van een zwerfafvalaanpak voor deze gebieden.

We zijn er nog niet

In een omvangrijk programma, met een veelzijdig pakket van projecten kun je verwachten dat er ook projecten zijn die minder voortvarend verlopen. Bijvoorbeeld omdat het veel tijd vergt om de gewenste intermediairen aan de slag te krijgen. Dit speelt vooral wanneer zij niet direct zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer van de openbare ruimte.

Bij enkele onderdelen komt de participatie van intermediaire langzamer op gang dan verwacht. Bij het stimuleren van verpakkingsinnovaties en bij gebiedsgerichte projecten bleek veel inspanning nodig voor het verkrijgen van de nodige committent van bedrijfsorganisaties en andere intermediairen. Daarom zal het zwaartepunt van innovatie in het derde jaar komen te liggen. Verder kost het meer tijd dan verwacht om voor specifieke gebieden als winkelgebieden en stedelijke wijken de juiste ingangen en aanpak te vinden. Met de in 2008 opgestarte projecten moet dat in 2009 gaan lukken.

Wat handhaving betreft kan ik het volgende zeggen. Er zijn gemeenten die BOA's inzetten bij de handhaving op zwerfafval. Dit gebeurt zowel structureel als projectmatig. Zo hebben er de afgelopen tijd in meerdere gemeenten campagnes plaatsgevonden waarbij gedurende korte tijd extra aandacht is voor handhaving op zwerfafval en ook intensief op zwerfafval gehandhaafd wordt. Omdat de Eerste Kamer het voorstel voor de bestuurlijke boete slechts gedeeltelijk heeft aangenomen, is het minder aantrekkelijk voor gemeenten de bestuurlijke boete in te voeren. De VNG beraadt zich nu op acties om gemeenten op andere manieren te stimuleren actief op zwerfafval te handhaven. Dit betekent ook dat de aangekondigde jaarlijkse ondersteuningscampagne handhaving niet is doorgegaan. Handhaving wordt op dit moment zoveel als mogelijk ingebed in de andere projecten en in de jongerencampagne.

Ook is er inmiddels een vaste campagnecycle ontwikkeld waarbinnen het publiek wordt aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid. Ervaringen in het buitenland leren ons dat het wel mogelijk is om gedrag te veranderen, maar dan eerst kennis en houding van de burger worden verbeterd. Zeker als er geen directe economische of juridische prikkels aanwezig zijn, is gedragsverandering bij veroorzakers van zwerfafval een

proces van lange adem. Dit blijkt ook uit contacten met landen als Ierland, Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België, waarmee inmiddels een digitaal platform voor informatie-uitwisseling is opgebouwd.

Conclusies

De monitoringresultaten laten zien dat Nederland al best schoon is, en dat er bij een aantal gebiedstypen nog een stap te zetten is. Steeds meer gemeenten zijn inmiddels overgegaan van frequentiegestuurd naar normgericht schoonhouden en dat werkt een structurele verbetering in de hand. Nederland zit bijna op niveau «Schoon». Dit niveau is echter niet structureel te realiseren zonder extra aandacht van gemeenten en andere beheerders, intermediairen en bedrijven en vereist ook een structurele aandacht voor gedragsverandering bij veroorzakers. Deze boodschap zal in het komende uitvoeringsjaar centraal staan.

Met de inmiddels verkregen inzichten en monitoringinformatie kan er in het komende uitvoeringsjaar meer gericht worden ingezet op die zaken waar nog veel winst is te behalen. De extra aandacht moet vooral uitgaan naar de meest vervuilde gebiedstypen waar de participatie van de betrokken intermediairen achterblijft (verzorgingsplaatsen naast snelwegen, buurtwinkelgebieden in sterk verstedelijkte gebieden, OV-gebieden en de omgeving van scholen en openbaar vervoer). Niet geheel toevallig zijn dit juist de speerpuntgebieden in het Impulsprogramma. Het Impulsprogramma zet in op deze gebieden en trachten ook de gemeenten en andere intermediairen deze focus mee te geven. Bij enkele gebieds- en doelgroepgerichte projecten en enkele innovatieprojecten zal het echter lastig zijn om de resultaten binnen de termijn van drie jaar zichtbaar te laten worden.

Verder is er inmiddels veel meer inzicht in het gedrag van jongeren, heeft de monitor veel inzicht verschaft in de schoonheid en beleefde schoonheid in het land en weten we inmiddels meer over de verschillen tussen beleefde en gemeten schoonheid. De inzichten over het gedrag van jongeren zijn gelijk weer ingezet in de andere projecten. Zo is besloten geen landelijke jongerencampagne uit te voeren omdat dit niet het juiste middel blijkt om dit effect te bereiken. Hoe jongeren wel te bereiken wordt eerst uitgetoetst in Den Haag en Bladel.

De uitvoering van het Impulsprogramma is goed op dreef om een impuls te geven aan de aanpak van zwerfafval bij gemeenten en andere intermediairen. Alle voorbereidende en ondersteunende programmaprojecten zijn goed afgesloten. De communicatie- en campagneprojecten, de subsidie-regeling, de monitoring en onderzoeksprojecten verlopen naar wens. De monitoringresultaten bevestigen dat in het programma de goede speerpuntgebieden zijn gekozen. Deze gebieden blijken daadwerkelijk de grootse problemen te hebben op het gebied van zwerfafval.

Het effect bij gemeenten is overduidelijk. Steeds meer gemeenten zijn gestructureerd bezig met de aanpak van zwerfafval, hebben ambities vastgesteld die men monitort en maken dankbaar gebruik van de zaken die het Impulsprogramma hen hiervoor aanbiedt. Het is zaak ze ook in het laatste jaar in beweging te houden en verder te werken aan met name de capaciteitsopbouw bij deze belangrijke doelgroep. Het Impulsprogramma weet langzaam ook beter de overige intermediairen en de ondernemers te bereiken en ook hier is een gestage groei zichtbaar. Het is zaak deze trend versterkt te blijven stimuleren. Hier zal ook extra op ingezet worden tijdens de Week van Nederland Schoon en de Zomercampagne van 2009.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer