

Samenwerken tegen zwerfafval

De kortste route naar handhaving die werkt



Colofon

Uitgever: GemeenteSchoon

September 2016

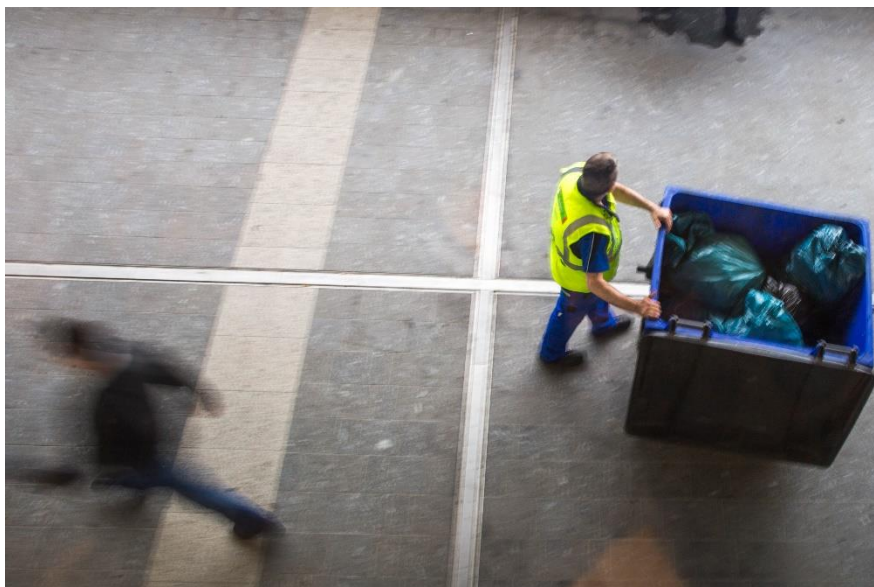
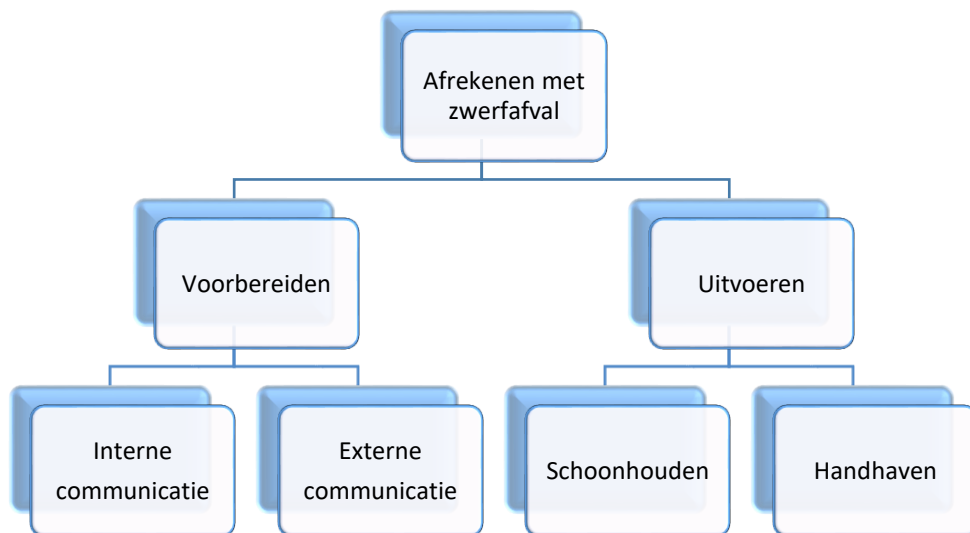
Redactie: E:M+MA – Experts in Media en Maatschappij, Den Haag

Meer info: www.kenniswijzerzwerfafval

De kortste route naar een aanpak die werkt

Zwerfafval. Het is een probleem dat niet zomaar verdwijnt. U kunt ertegen optreden met een goed onderbouwd zwerfafvalbeleid. Beleid dat zich richt op een effectieve mix van preventie en handhaving. Hoe ontwerpt u een strategie die echt tot schoner gedrag leidt? Hoe voert u die uit? Deze routeplanner wijst u de kortste weg naar de beste handhavingsaanpak.

De routeplanner bewandelt twee sporen: voorbereiden en uitvoeren. Bij voorbereiden gaat het vooral om communicatie, zowel intern (binnen de gemeente) als extern (met burgers en bedrijven). Bij uitvoeren gaat het om reinigen van de openbare ruimte enerzijds en het daadwerkelijk optreden tegen burgers en bedrijven anderzijds, ofwel het handhaven.



Via 12 stations naar de juiste aanpak

De routeplanner is gebaseerd op 12 punten – we noemen ze stations - waarmee u een handavingsstrategie binnen uw gemeentelijke zwerfafvalaanpak kunt opzetten of verder aanscherpen.

U kunt er rechtstreeks naartoe door erop te klikken.

Communicatie intern

Station 1: Samenwerken

Station 2: Concrete maatregelen en verwachte resultaten

Station 3: Meten en evalueren

Communicatie extern

Station 4: Doelgroepen

Station 5: Boodschap overbrengen

Station 6: Gedragsbeïnvloeding

Schoonhouden

Station 7: Door burgers

Station 8: Door ondernemers en professionele organisaties

Station 9: Door de gemeente

Handhaven

Station 10: Toezichthouders en opsporingsambtenaren

Station 11: Juridisch kader (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaalrechtelijk)

Station 12: Regels en boetes

Bij elk station geven we aan de hand van enkele vragen uitleg over de relevante onderwerpen. Daarnaast vindt u praktische tips, hyperlinks en kaders met extra informatie.

Communicatie intern: Samenwerken loont

Een goed zwerfafvalbeleid verdient goede naleving van de regels. Daar is uiteindelijk handhaving voor nodig. En daar moet draagvlak voor zijn. Goed handhaven vraagt om samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente. In de praktijk hebben partijen uiteenlopende prioriteiten en doelstellingen. Stem daarom intern goed met elkaar af.

Station 1 - Samenwerken

Hoe maakt u handhaving onderdeel van een integraal zwerfafvalbeleid?

- *Zorg voor bestuurlijk draagvlak*
Zet in uw plan van aanpak aan de wethouder de voordelen van een *integrale aanpak* op een rij. Argumenten om handhaving van zwerfafval op de bestuurlijke agenda te krijgen, zijn er genoeg. Voor veel bestuurders en in collegeprogramma's is het motto 'schoon, heel en veilig'. Daar hoort een gedegen zwerfafvalaanpak bij. Vervuiling geeft een gevoel van verloedering en onveiligheid. En de geloofwaardigheid van de gemeente daalt als ze haar eigen regels niet handhaaft.
- *Zorg voor ambtelijk draagvlak*
Effectieve handhaving vraagt om samenwerking tussen verschillende werkgebieden. Zo is in het kader van een integrale 'schoonaanpak' handhaving ook belangrijk bij graffiti, wildplakken, hondenpoep en verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval. Stem dit goed af. Formuleer een handhavingsaanpak Openbare Ruimte waarin u aangeeft hoe u met andere beleidsvelden samenwerkt. Creëer draagvlak bij collega's die voor verschillende onderdelen van de zwerfafvalaanpak zorgen. Denk aan medewerkers van de reinigingsdienst en communicatiemedewerkers.
- *Formuleer heldere doelstellingen*
Veel gemeenten geven hoge prioriteit aan een schone, hele en veilige openbare ruimte, waarvan de aanpak van zwerfafval onderdeel uitmaakt. Het is belangrijk dat duidelijk is hoe dat precies in elkaar steekt: Waar wil de gemeente naartoe en hoe wil ze daar komen? Wat zijn kortom de visie, de doelen en de strategie? Die vormen de basis voor een slimme inzet van instrumenten, waar ook handhaving op zwerfafval bij kan horen. Zo kan de gemeente duidelijk maken hoe ze relaties legt met verschillende beleidsvelden.

Visie, doelen en strategie

Een visie is bijvoorbeeld dat de gemeente zich de komende jaren richt op een schone, leefbare omgeving waarvoor gemeente, bedrijven en burgers zich mede verantwoordelijk voelen. De doelen geven aan wat de gemeente wil bereiken, bijvoorbeeld: over één jaar is de omgeving één schoonheidsgraad hoger (zie [Station 3](#)). In de strategie op de aanpak van zwerfafval staat hoe de gemeente de doelen wil bereiken. De gemeentelijke aanpak richt zich meestal op het voorkomen van nieuw en het verwijderen van al bestaand zwerfafval.

Tips voor het creëren van intern draagvlak:

- Zorg voor een breed projectteam Integrale aanpak van zwerfafval.
- Ga na voor welke afdelingen de aanpak van zwerfafval en de handhaving op problemen in de openbare ruimte interessant zijn. Bekijk gezamenlijke prioriteiten en bespreek de aanpak daarvan.
- Breng het belang van handhaven onder de aandacht bij andere afdelingen, partijen en het gemeentebestuur. Kom met een goed voorbeeld en gebruik de resultaten daarvan om verder te komen.

Met welk doel zet u handhaving tegen zwerfafval in?

De zwerfafvalaanpak kan deel uitmaken van een breder kader, waarbij het beleidsdoel vaak 'een schonere leefomgeving' is. Met de inzet van *handhaving* daarop laat de gemeente zien dat ze het zwerfafvalprobleem serieus neemt en dat ze wil dat burgers het zwerfafvalbeleid naleven. Maar dat is een tamelijk breed geformuleerde doelstelling. De gemeente kan de handhaving ook richten op specifieke doelgroepen (zie [Station 4](#)). Handhaving kan gericht zijn op de gebruikers van de openbare ruimte, maar ook op controle van voorschriften door bedrijven en vergunninghouders. Spits de doelen voor handhaving zodanig toe dat duidelijk is wat u specifiek met handhaving wilt bereiken.

We noemen (zie ook [Station 5](#)):

- Bekendheid met en duidelijkheid over de regels
- Gedragsbeïnvloeding: naleven van de regels
- Vergroten van de objectieve pakkans. Door aanspreken en beboeten gooien mensen minder snel zomaar iets op straat.
- Vergroten van de subjectieve pakkans. Dit zorgt ervoor dat ook zogeheten nonchalante overtreders zich beter aan de regels houden.

Het beste resultaat boekt u met een mix aan instrumenten die is afgestemd op het doel en de doelgroepen en/of eventuele specifieke locaties.

Zwerfafval onderdeel van handhavingsprogramma

Steeds meer gemeenten stellen in het kader van [Programmatisch Handhaven](#) een handhavingsprogramma vast. Het idee hierachter is dat de handhavingscapaciteit strategisch en integraal wordt verdeeld. Zorg ervoor dat de handhaving van zwerfafval onderdeel is van dit Handhavingsprogramma en de doelstellingen worden meegenomen in het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma.

Hoe zorgt u voor een effectieve mix van preventief en repressief handhaven?

Handhaving op zwerfafval kent grofweg twee varianten: preventief en repressief. Een gecombineerde inzet leidt tot het beste resultaat.

Preventief handhaven

Stimuleren dat regels worden nageleefd en voorkomen van overtreding van wettelijke voorschriften door communicatie over beleid en regels, advisering over regels en zichtbaar gemeentelijk optreden.

Repressief handhaven

Aanwenden van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden om naleving van de regels te bevorderen door het uitoefenen van toezicht en het zo nodig optreden tegen overtreders.

Combinatie preventief en repressief handhaven

Een combinatie van preventief en repressief handhaven betekent in de praktijk herkenbaar aanwezig zijn in de openbare ruimte en burgers aanspreken op gedrag, waarbij duidelijk is dat repressief handhaven niet wordt geschuwd. Het helpt om bepaalde doelgroepen al vanaf het begin bij zwerfafvalprojecten te betrekken. Zo blijkt uit [onderzoek naar snoeproutes](#) dat jongeren en scholieren heel creatief zijn in het verzinnen van oplossingen voor zwerfafval. Het enthousiasme van kinderen en jongeren werkt vaak ook aanstekelijk, waardoor andere partijen ook actie gaan ondernemen.

Sanctioneren, en vooral het dreigen daarmee, heeft ook een preventieve werking. Vaak starten handhavingsacties met een voorlichtingscampagne, gevolgd door intensieve surveillances en boetes. In dat geval geeft u de doelgroep eerst de tijd om de regels te leren kennen en gaat u daarna pas over tot beboeten van de overtreders.

Projectmatig handhaven

U kunt handhaving als een project uitvoeren. De gemeente handhaaft dan een bepaalde periode intensief op zwerfafval op bijvoorbeeld een bepaalde hotspot. Hiervoor worden tijdelijk extra mensen ingezet, waardoor de handhaving duidelijk zichtbaar is. Het effect van deze handhaving eb't na een poosje echter weg. Naast de projectmatige aanpak kan de gemeente de handhaving op zwerfafval in het reguliere takenpakket van handhavers opnemen (zie [Station 10](#)). Dan is de handhaving op zwerfafval een aandachtspunt binnen het reguliere werk. Het effect is minder sterk, maar wel structureel.

Station 2 - Concrete maatregelen en verwachte resultaten

Welke concrete maatregelen neemt u en wat zijn de verwachte resultaten?

Als het handhavingsbeleid is vastgesteld, vertaalt u dat in concrete maatregelen, verwachte resultaten, benodigde capaciteit en middelen en maakt u een planning.

Keuze concrete maatregelen

De keuze van de maatregelen hangt sterk af van de gedragingen en het type personen en bedrijven waarop u gaat handhaven. Het aanspreken van individuen op het veroorzaken van zwerfafval vraagt heel andere acties dan bijvoorbeeld het controleren van bedrijven. En bij individuen maakt het bijvoorbeeld weer veel uit of u winkelende mensen wilt bereiken of jongeren op een hangplek.

In de praktijk blijkt het periodiek herhalen van extra handhaving op bepaalde locaties zeer effectief. Varieer daarbij in de aanpak, zodat uitwijkgedrag ook wordt opgemerkt. Daarnaast kunt u het toezicht op milieuvergunningen intensiveren of op naleving van de zogenoemde [25-meter regel](#) (zie [Station 8](#) en [Station 11](#)). Hiervoor kunt u bij de toezichthouders specifieke aandacht vragen.

Denk er bij het formuleren van maatregelen aan dat u de handhaving op gedrag afstemt op de inzet van andere instrumenten tegen zwerfafval. Handhaving op zwerfafval dient in ieder geval samen te gaan met een duidelijke communicatiecampagne, een goede inrichting van de openbare ruimte (voldoende afvalvoorzieningen) én voldoende reiniging. Veel gemeenten combineren de zwerfafvalacties ook met andere acties in het kader van het verbeteren van de leefbaarheid. Denk aan de "kleine ergernissen" zoals overlast van bewoners, hangjongeren en foutparkeren. Daarvoor moet u de maatregelen intern goed afstemmen.

Vervolgens maakt u de maatregelen concreet. Denk hierbij aan:

- omvang van de doelgroep (bijvoorbeeld aantal scholen, snackbars)
- exacte locatie (bijvoorbeeld welke scholen, de drie hoofdinvalswegen voor auto's)
- areaal grootte (bijvoorbeeld welke straal rondom een school of de grootte van het winkel- of terrassengebied in het centrum)
- tijdstip (bijvoorbeeld tijdens lunchpauze van scholen, de avonduren voor verkeer aanbieden van afval)
- periode (bijvoorbeeld de maand mei voor horeca-acties, zodat dit in de zomer nog effect heeft)
- duur (bijvoorbeeld surveillance van een aantal weken lang elke dag)
- herhaling van de maatregelen.

Een duurzame aanpak?

Eén van handhavingsactiviteiten bij bedrijven is toezichthouden op de naleving van milieuvorschriften en -vergunningen. Stel daarvoor een toezicht- en controleschema op met bijbehorende planning en neem zwerfafval in deze controles mee. Maak onderscheid naar type bedrijven en zorg dat frequente overtreders ook echt merken en voelen dat ze gecontroleerd worden. Maak onderscheid naar routinematige, ad hoc en projectmatige handhaving op milieuvergunningen.

Station 3 - Meten en evalueren

Hoe evalueert u de handhavingsaanpak en stuurt u bij?

Maak vooraf duidelijk wat u met uw maatregelen verwacht te bereiken. Doe dit bij voorkeur SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgeboden). Leg vast wie wat doet, wanneer, welke inzet en welke resultaten worden verwacht en hoe u dat gaat meten. Zo kunt u bepalen of de handhavingsacties het gewenste effect hebben. We noemen vier terreinen waarop u effecten kunt vaststellen.

- *Schoonheidsgraad*
Als het probleemgedrag afneemt, en er met enige regelmaat gereinigd wordt, zal de plaats waar dat probleemgedrag zich voordeed na verloop van tijd schoner worden. Stel van tevoren vast hoeveel schoner het waar moet worden en in welk tijdsbestek. Bijvoorbeeld “in het winkelcentrum een verbetering van schoonheidsgraad C naar B na twee maanden intensieve handhaving.” Om te meten wat de handhaving bijdraagt aan de mate van vervuiling op straat is er de [schoonheidsgradenmethode van Nederland Schoon en CROW](#). Verzamel hiermee gegevens over een langere periode en kijk naar de trend. Wordt het schoner op het moment dat u de handhavingsactiviteiten uitvoert en zo ja in welke mate? Zo verzamelt u harde cijfers over het handhavingseffect. Specifiek kunt u meten na het preventieve deel, na communicatie aan de burger over wat u wilt bereiken en aan het einde van een periode met beboeten. U monitort na welke verloopperiode de vervuiling weer structureel begint toe te nemen. Dat is immers het juiste moment om herhaal- of vervolgcacties te starten.
In veel gemeenten voeren de toezichthouders, opzichters of beheerders (een deel van) deze metingen uit. In hun reguliere controlerondes beoordelen ze allerlei plekken. Dan is het een kleine moeite om ook vast te leggen hoeveel zwerfafval er precies ligt. Zorg hierbij voor het structureel bijhouden van de gegevens. Stel hiervoor een registratieformulier op.

- *Afname van klachten*
Hoeveel minder klachten moeten er komen, na welke periode, over welk onderwerp precies, over welk gebied? Bijvoorbeeld “20 procent minder klachten over vervuiling in de buurt van de school.” Hiervoor kunt u ook de toezichthouders naar hun ervaringen vragen. Heeft het beleid in combinatie met preventief en repressief handhaven effect?
- *Bekendheid van de campagne, bekendheid met de regels bij de doelgroep, of een grotere subjectieve pakkans*
Het gaat hierbij om het meten van de effecten van de externe communicatie (zie [Station 5](#) en [Station 6](#)). Zijn mensen op de hoogte van de campagne? Is er sprake van een betere bewustwording? Gebruik hier bijvoorbeeld een enquête voor of korte straatinterviews. De (SMART geformuleerde) doelstelling kan bijvoorbeeld zijn dat meer dan 50 procent van de ondervraagden spontaan de handhaving op zwerfafval als de gemeentelijke aanpak weet te benoemen, of dat bijvoorbeeld meer dan 80 procent de naam van de campagne herkent.
- *Naleven van de vergunningen*
Te meten via bezoeken van bedrijven en evenementen. Bijvoorbeeld 50 procent van de bedrijven leeft alle (milieu)voorschriften al na een eerste controlebezoek na en meer dan 80 procent na een tweede bezoek. Voor de vergunningshandhaving geldt als realistisch dat bij 70 tot 90 procent van de uitgevoerde (onaangekondigde) controles geen overtredingen worden geconstateerd.

Bestuurders en politici willen graag weten wat het beleidsresultaat is van de handhaving: wordt het schoner op straat, nemen de klachten af, wordt het milieu er beter van? Voor het management is het sturen op de efficiency en inzet van wezenlijk belang. Combineer daarom doelstellingen en meetbare resultaten over de te bereiken kwaliteit met gegevens over de personele inzet (bijvoorbeeld inzet van 50 uur handhaving op snoeproutes en 100 uur op verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval).

Uren en kosten

Aan de maatregelen koppelt u in een plan van aanpak behalve uren ook kosten. Sommige maatregelen kunt u uitvoeren in samenwerking met andere partners, zoals scholen en bedrijven (zie [Station 7](#) en [Station 8](#)). Dit maakt meer maatregelen mogelijk, vergroot het draagvlak en verbreedt het effect. Het is handig om met de begroting aan te sluiten bij de capaciteitssporen die de handhavingsafdeling hanteert. Veel gebruikt is: toezicht op voorschriften, opsporen in reguliere handhaving en handhaven op projectbasis. Per spoor kunt u aangeven wat de handhavingstaken zijn en hoeveel uren daarvoor nodig zijn.

Aantal boetes is geen beleidsresultaat

Vaak wordt het aantal boetes of waarschuwingen als resultaat van de handhaving gezien. Dit is vooral bruikbaar om iets over de inzet van de handhavers te kunnen zeggen, maar niet over *het effect* van hun inspanning. Want is het handhavingsdoel gehaald als het aantal boetes afneemt van 100 naar 50? Is er dan minder zwerfafval rond scholen of besteden de handhavers minder tijd aan dit thema? Het bewaken van het aantal boetes maakt het wel mogelijk om te beoordelen óf er op dit thema wordt gehandhaafd.

Evalueren van resultaten

Evalueer de acties aan de hand van de monitoringresultaten. Betrek de verschillende in- en externe partners hierbij. Betrek de volgende onderwerpen in de evaluatie:

- Verbetering van de schoonheidsgraad ofwel een aantoonbare afname van zwerfafval rond winkelcentra of bij snoeproutes.

- Heeft de handhavingsactie het gewenste en beoogde resultaat opgeleverd? Waren er (ongewenste) neveneffecten?
- Is er draagvlak of sympathie voor de (wijze van) handhaving en leidt het beleid tot beter gedrag van burgers?
- Voldoet de regelgeving of moet deze worden aangepast (bijvoorbeeld door regels te schrappen om beter te kunnen handhaven)?
- Wat was de ingezette versus de geplande capaciteit, en hoe is het ten aanzien van kosten, doorlooptijd en planning verlopen?
- Hoe verliep de samenwerking met andere (gemeentelijke) afdelingen en partijen?

Voer eventueel aanpassingen door in het beleid, de strategie of de uitvoering als uit de evaluatie blijkt dat het onvoldoende leidt tot het verwachte resultaat. Rapporteer over de bevindingen aan het management en het bestuur.

Communicatie extern: boodschap en doelgroepen

De aanpak van zwerfafval maakt vaak deel uit van een breder kader, zoals een schone leefomgeving. Door op het beleid te handhaven laat de gemeente zien dat ze het zwerfafvalprobleem serieus neemt en dat ze wil dat burgers de regels naleven. De handhaving kan gericht zijn op de gebruikers van de openbare ruimte en op de controle van voorschriften door bedrijven en vergunningshouders. Om gedrag te veranderen wordt vaak tevergeefs ingezet op bewustwording. Mensen zijn minder rationeel dan ze graag willen denken: veel gedragingen gebeuren onbewust.

Station 4 - Doelgroepen

Op welke doelgroepen richt u de handhaving?

Voor een effectieve en gerichte inzet van handhaving moet duidelijk zijn op welke doelgroepen de handhaving is gericht. De handhaving kan gericht zijn op naleving van voorschriften door bedrijven of organisaties, of op gedrag van gebruikers van de openbare ruimte. Er zijn drie hoofdgroepen te onderscheiden, die ieder om een eigen aanpak vragen: consumenten, aanbieders van afval en bedrijven. Daarbinnen zijn subgroepen aan te wijzen, bijvoorbeeld winkelend publiek, kauwgomkauwers, plakkers, hondenbezitters, bijplaatsers, et cetera. Een bijzondere en belangrijke doelgroep zijn scholieren. Deze kunnen zowel binnen de school (educatief) worden aangesproken als erbuiten (direct gedragsbeïnvloedend).

De doelgroep die u wilt aanspreken vertegenwoordigt vaak het probleem dat u wilt aanpakken. Zie ook [Station 8](#).

Nieuwe studenten ander gedrag bijbrengen

De gemeente Hengelo en het ROC van Twente zijn gaan samenwerken om het afval langs de snoeproutes van mbo-studenten aan te pakken. Tijdens de start van het nieuwe schooljaar wijzen ze alle studenten meteen op zwerfafval. Dat gebeurt onder meer door afvalbakken te verplaatsen naar de meest recente routes (tussen school en supermarkt).

Daarnaast komen er stickers op deze bakken en pijltjes op de stoep om de kortste weg naar deze afvalbakken te wijzen. Ook stoepteksten als "Hou mij schoon" moeten de studenten ervan weerhouden nog troep op straat te gooien. Al in de tweede week van het schooljaar wordt er gehandhaafd. Al snel waarschuwen de studenten elkaar daarvoor via de sociale media en gooien ze inder snel iets op de grond. Het is cruciaal de aanpak elk schooljaar te herhalen. Alleen dan wordt de boodschap langzamerhand duidelijk. Tegelijkertijd zorgt de gemeente ervoor dat de omgeving van ondergrondse containers er netjes uitziet. Ook dat voorkomt bijzet en zwerfafval. Bewoners kunnen zelf zwerfafval melden via de zogenoemde [Buitenbeterapp](#).



Station 5 - Boodschap overbrengen

Welk gedrag wilt u precies bewerkstelligen?

Om gedrag effectief te veranderen, moet allereerst het gewenste doelgedrag worden bepaald om de boodschap te kunnen overbrengen. Met doelgedrag bedoelen we gedrag dat je wilt versterken, zoals het deponeren van afval in een openbare vuilnisbak. Het kiezen van het doelgedrag klinkt eenvoudiger dan het is. Hieronder staan de belangrijkste voorwaarden:

a. Concreet

Het beschreven doelgedrag dient concreet te zijn. 'Een schonere buurt' kan het einddoel zijn, maar is te groot en te breed en is bovendien geen gedrag. Dat maakt het voor burgers moeilijk om het na te leven. Splits het einddoel daarom op in meer kleine, concrete doelen. Bijvoorbeeld: 'geen bijplaatsingen' en 'geen zwerfafval meer rond hangplekken'. Nog beter is om het doelgedrag positief te verwoorden. Denk bijvoorbeeld aan 'al het afval in containers'. Concrete doelgedragingen maken het mogelijk om gericht te communiceren richting de verschillende doelgroepen.

b. Meetbaar

Door het doelgedrag meetbaar te maken, wordt duidelijk of de communicatie ook werkt. Op het gebied van zwerfafval kunt u denken aan de volgende variabelen:

- Het aantal bijplaatsingen
- Het aantal stukken zwerfafval in een bepaalde radius
- Het aantal verkeerd aangeboden vuilniszakken.

c. Effectief aanspreken = motiveren

Om effectief te communiceren, is het niet alleen belangrijk om mensen te motiveren. Het aanspreken van mensen kan op verschillende manieren gebeuren. In het kader worden psychologische mechanismen beschreven die daarbij een rol kunnen spelen.

Vier manieren van effectief aanspreken en mensen motiveren

Sociale bewijskracht

Dit motief werkt op basis van het principe 'als iedereen het doet, zal het wel kloppen'. Benadruk in dat geval bij het aanspreken wat anderen in deze situatie doen. Zeg bijvoorbeeld: 'de meeste mensen doen hun vuilniszak netjes in de container'. Of: 'Er zijn veel mensen uit uw buurt, die meehelpen deze schoon te houden'. Verwijs altijd naar het gewenste gedrag.

Commitment & Consistentie

Dit motief werkt volgens het principe 'wie a zegt moet ook b zeggen'. Je kunt dit gebruiken door mensen minstens een paar keer op vragen 'ja' te laten zeggen. Vraag bijvoorbeeld: 'Vind jij het ook prettig in een schone straat te wonen?' Of geef na afloop van het gesprek mensen een hand. Daarmee zeggen mensen onbewust toe het eens te zijn met de boodschap. Hetzelfde geldt voor het zetten van een handtekening op bijvoorbeeld een petitie voor een 'schone buurt'.

Sympathie

Aan dit motief ligt het principe 'omdat ik je aardig vind' ten grondslag. Wees daarom altijd aardig en vriendelijk. Geef ook altijd een complimentje. Ook vinden we iemand sneller aardig als die persoon op ons lijkt. Zoek daarom naar gelijkenissen tussen jezelf en de persoon die je aanspreekt en benoem deze. Dat kan van alles zijn: hetzelfde merk schoenen, dezelfde

favoriete voetbalclub of kleur ogen. Benadruk ook het gezamenlijke: onze buurt, onze containers.

Wederkerigheid

Mensen staan niet graag bij iemand anders in het krijt. Het principe 'voor wat hoort wat' is dan ook de kern van dit motief. Als iemand iets voor ons doet, willen we graag iets terug doen. Doe bijvoorbeeld eerst een groter verzoek, waar bijna niemand op ingaat. Stel pas daarna de eigenlijke vraag, die veel kleiner is. Iemand heeft net al 'nee' gezegd en wil je nu graag tegemoetkomen. Bovendien lijkt de eigenlijke vraag in het licht van het grote verzoek veel kleiner. Vraag bijvoorbeeld eerst: 'Wil je misschien deze container adopteren?' [Dat wil zeggen dat een naburige bewoner een sleutel krijgt van de container en zo dan zelf een eventuele verstopping ervan kan verhelpen.] Als het antwoord 'nee' is, doe je vervolgens het eigenlijke verzoek: 'Mag ik je dan vragen het grofvuil aan de rand van de stoep te zetten?'

Als het doelgedrag bepaald is en de doelgroep in kaart is gebracht, kan er gecommuniceerd worden met de doelgroep. Maar een boodschap kan weerstand oproepen en niet iedere doelgroep reageert met dezelfde weerstand. Jongeren ervaren bijvoorbeeld andere weerstanden dan ouderen. En bewoners van hoogbouwflats hebben andere wensen dan bewoners van laagbouwwoningen. Iedere doelgroep heeft een aanpak op maat nodig. Houd daarom rekening met de volgende kenmerken:

a. Leeftijd

Leeftijd speelt bij zwerfafval een belangrijke rol. Over het algemeen geldt dat jongeren een minder sterke persoonlijke norm hebben over zwerfafval dan ouderen. Inspelen op normbesef bij jongeren is dan minder kansrijk.

b. Culturele achtergrond

Culturele achtergrond van een doelgroep kan ertoe doen. Zo kijkt men in sommige culturen neer op het weggooien van (niet-bedorven) etensresten en is het gebruikelijk deze bijvoorbeeld aan dieren te voeren. Ook kunnen er taalproblemen zijn of is er sprake van laaggeletterdheid. In die gevallen kunnen campagnes gebruikmaken van illustraties, symbolen en afbeeldingen.

Afzender boodschap

Bedenk dat bewoners in sommige gevallen weerstand kunnen hebben tegen 'bemoeienis' van de gemeente. Vermijd in zulke gevallen het gebruik van gemeentelogo's. Benoem liever andere afzenders, zoals de buurtvereniging, de vuilnismen of het wijkteam. Uit [onderzoek](#) blijkt dat de beleving van de buitenruimte verbetert als burgers een grotere betrokkenheid ervaren van medeburgers en ondernemers.



Verschillende soorten weerstanden

- *Reactance – weerstand tegen het ‘moeten’*

Deze weerstand herkent u aan reacties als ‘ik bepaal zelf wat ik doe’ of ‘ze bekijken het maar, daar betaal ik belasting voor’.

U kunt dit zien als een reactie op een beperking van iemands vrijheid. Deze reactie is te voorkomen door te erkennen dat iets moeite kost, door uit te leggen waarom u iets vraagt, vrijheid te benadrukken en keuzes te geven. Zeg bijvoorbeeld: ‘Het kost wat moeite maar scheur je karton in kleine stukken. Dan raakt de container niet verstopt.’

Of: ‘Grofvuil mag je in de avond óf in de vroege ochtend buitenzetten, daar ben je vrij in.’

- *Scepticisme – weerstand door gebrek aan kennis*

Deze weerstand herkent u aan reacties als ‘het heeft toch geen zin’, ‘ze moeten meer boetes uitschrijven’, of ‘ze moeten gewoon vaker schoonmaken’. Scepticisme kan ervoor zorgen dat mensen bewust tegendraads worden en niet meer willen meewerken of onbewust niet meer gemotiveerd zijn.

U kunt scepticisme voorkomen door tegenargumenten te benoemen en garanties te geven. Zeg bijvoorbeeld: ‘Als jij jouw vuilniszak in de container gooit, garandeer ik je dat andere mensen dat ook gaan doen.’

Of: ‘Papier waar te veel plastic tussen zit, wordt niet gerecycled. De rest wel! Zou je daarom...?’

- *Inertia – weerstand door moeilijk te doorbreken gewoonten.*

Inertia wil zeggen dat mensen het volledig met uw verzoek eens zijn maar er niet naar handelen. De reden is simpelweg het vergeten, door dagelijkse beslommingen of omdat het hen veel moeite lijkt te kosten. Ze komen moeilijk van een gewoonte af.

U kunt inertia voorkomen door het verzoek zo aantrekkelijk en concreet mogelijk te maken (stap voor stap) en met plannen te helpen. Zeg bijvoorbeeld: ‘De volgende papiercontainer is 100 meter verderop, een wandelingetje van 1 minuut.’

Station 6 - Gedragsbeïnvloeding

Hoe maakt communicatie onderdeel uit van de handhaving?

Handhaving is een belangrijk instrument voor gedragsbeïnvloeding. Het grootste deel van de burgers kent de regels en heeft als norm geen afval op straat te gooien. Een ander deel echter is geneigd tot bewust of onbewust overtreden, maar zij worden wel afgeschrikt door toezicht en sancties. Mensen ervaren graag dat zij niet de enige zijn die het probleem proberen op te lossen. Ze willen dat hun inspanning billijk is voor een schone omgeving waaraan ook anderen hun steentje bijdragen. Een adequaat handhavingssysteem helpt daarbij. Mensen die niet meewerken worden dan immers bestraft.

Ook een persoonlijke aanpak om de regels kenbaar te maken, werpt vruchten af. Boodschappen die *face-to-face* worden gegeven, zijn namelijk effectiever en blijven beter hangen dan boodschappen op borden of in folders. Vraag wijkteams om bewoners op de hoogte te brengen van de (nieuwe) regels. Doe dat bijvoorbeeld door bij mensen aan te bellen en hierover te praten.

Persoonlijk bezoek levert positief resultaat op

Om restafval te voorkomen, heeft de gemeente Roosendaal recent een aantal acties ondernomen. Bij bijna alle hoogbouw in de gemeente zijn ondergrondse afvalcontainers geplaatst, de afvalstoffenheffing is verlaagd en de gemeente legt samen met woningbouwcorporaties huisbezoeken af. Bewoners kunnen met een pasje hun restafval aanbieden bij een ondergrondse container. Elke aanbieding kost 0,78 euro. De gemeente gaat ervan uit dat ieder huishouden jaarlijks 15 zakken restafval aanbiedt. Wie minder dan 15 zakken aanbiedt of zijn pasje niet gebruikt, krijgt een bezoek van medewerkers van de gemeente of de woningbouwcorporatie. Het gesprek heeft een positieve insteek, omdat iemand ook gewoon heel goed kan sorteren en daarmee wellicht tips heeft voor anderen. Soms blijkt echter dat mensen hun afval elders neerzetten of niet goed weten wat de regels zijn. Bijvoorbeeld omdat ze ergens tijdelijk wonen of de Nederlandse taal niet machtig zijn. Dat is geen onwil, maar onwetendheid. Tijdens een bezoek worden de regels helder uitgelegd of vertaald. Boetes volgens pas bij een eventuele tweede keer. Zijn er ergens veel klachten? Dan kan de gemeente of de woningbouwcorporatie ingrijpen. Voor bewoners van laagbouw geldt hetzelfde: ook zij krijgen een bezoek als ze hun afval verkeerd aanbieden. De gemeente zorgt er verder voor dat de omgeving van ondergrondse containers er netjes uitziet. Dat voorkomt bijzet en zwerfafval. Bewoners kunnen zwerfafval melden via de zogenoemde [BuitenBeter-app](#).

Bij het toezicht houden in de openbare ruimte spreekt u de mensen aan op de naleving van wetgeving en/of voorschriften. U communiceert direct met burgers over zwerfafval en de geldende regels en stimuleert hierdoor goed gedrag. Leg voorschriften ook aan bedrijven en horeca uit, bijvoorbeeld de [25-meter regeling](#) (zie [Station 8](#)). Ook organisatoren van evenementen en standhouders geeft u toelichting op de regels. Worden de regels (bij herhaling) niet nageleefd dan schakelt u over op beboeten (zie [Station 11](#) en [Station 12](#)). Met behulp van het [Interventiekompas](#) maakt u een analyse van redenen voor mensen om regels na te leven of juist te overtreden en krijgt u op maat gesneden advies om op basis van bepaalde gedragsmechanismen de nalevingsbereidheid te verhogen.

Tip: Drie wegen naar gedragsverandering

Om gedrag van mensen te veranderen wordt vaak tevergeefs ingezet op bewustwording. Mensen zijn echter minder rationeel dan ze graag willen denken. Veel gedragingen zijn onbewust. Door gebruik te maken van psychologische mechanismen kun je gedrag veranderen. We onderscheiden er drie:

- Motieven: psychologische stimulansen die ons dichterbij bepaald gedrag brengen.
- Weerstanden: psychologische obstakels die ons van bepaald gedrag afhouden (zie vorig kader).
- Omstandigheden: omgevingsfactoren die ons gedrag sturen.

Omgeving

De omgeving heeft grote invloed op ons gedrag. Vaak merken we dat niet. Een goed ingerichte omgeving kan helpen afvalproblemen te voorkomen.

- *Uitstraling*

De uitstraling van een wijk heeft invloed op het gedrag van bewoners. Zo toont onderzoek een verband aan tussen de aanwezigheid van graffiti, zwerfafval en normoverschrijdend gedrag. Een van de grote voorspellers voor het ontstaan van nieuw zwerfafval is de aanwezigheid van bestaand zwerfafval in de buurt. Ook het schoon houden van een buurt is dus een vorm van preventieve handhaving.

- *Natuur*

De aanwezigheid van natuur (bloemen, planten en bomen) en voetpaden hangt sterk samen met een hoge buurtbetrokkenheid. En hoe hoger de betrokkenheid, hoe groter de kans dat bewoners actief hun omgeving schoonhouden.

- *Omgevingsinterventies*

De gedragspsychologie leert ons dat er verschillende omgevingsinterventies zijn toe te passen om afvalproblematiek te voorkomen. Een aantal voorbeelden:

- Het aanbrengen van voetstappen: door voetstappen naar afvalvoorzieningen te plaatsen, haalt een afvalvoorziening meer afval op en belandt er minder afval op de grond.
- Normboodschappen op borden: door bepaalde normboodschappen te verspreiden op borden bij afvalvoorzieningen kunnen bijplaatsingen verminderd worden.
- Afbeeldingen van ogen: afbeeldingen van ogen verhogen de sociale controle in de omgeving, waardoor mensen minder geneigd zijn normoverschrijdend gedrag te vertonen.

Schoonhouden

Om de leefomgeving vrij van zwerfafval te houden, moet een gemeente communiceren, handhaven én schoonhouden. Steeds alleen maar één van deze dingen doen, heeft geen zin. Als de gemeente al het afval voortdurend opruimt, zal de burger het niet als probleem ervaren om zijn afval maar gewoon rond te strooien. Tegelijkertijd is handhaven te midden van een berg zwerfafval niet geloofwaardig en dus ook niet effectief. We bespreken drie typen partijen die u bij het schoonhouden kunt betrekken: burgers, ondernemers & professionele organisaties en de gemeente zelf.

Station 7: Burgerparticipatie

Hoe kunt u burgers betrekken bij het opruimen en schoonhouden van de eigen leefomgeving?

Het antwoord luidt: door ze daarvoor de ruimte te geven. Dat klinkt echter eenvoudiger dan het is. Want wat kunt u burgers laten doen en wat niet? Wie houdt of krijgt de regie? Op www.participatiewijzer.nl staan veel bruikbare tips en tools om burgers te betrekken.

De meeste kans van slagen biedt het betrekken van burgers die in een of andere organisatievorm samenwerken. Te denken valt aan:

- *Wijk- en buurtverenigingen*
- *Dorps- of wijkraden of coöperaties*
- *Sport-, natuur- en milieuclubs*
- *Scouting*

Uitzondering daarop vormen zogenoemde containeradoptanten. Daarbij krijgen burgers een sleutel van een container om eventuele verstoppingen ervan zelfstandig te verhelpen.

Station 8: Betrekken van ondernemers en professionele organisaties

Hoe kunt u ondernemers en professionele organisaties betrekken bij het opruimen en schoonhouden van de openbare ruimte?

Het betrekken van ondernemers en professionele organisaties behoeft niet, zoals bij burgers, op basis van bereidwilligheid te gebeuren. Ondernemers kunnen worden aangesproken op wettelijke verplichtingen of op voorwaarden die in een vergunning zijn opgenomen. Organisaties kunnen worden aangesproken op convenanten die zijn gesloten of op doelstellingen en missies die aan die organisaties eigen zijn. We noemen enkele belangrijke partijen:

- *Horeca-ondernemingen*
- *Winkeliers- of andere ondernemersverenigingen*
- *Organisatoren van evenementen*
- *Woningbouwcorporaties*
- *Reclassering*
- *Scholen*
- *Overheidsorganen of maatschappelijke ondernemingen met een natuurbehoud of milieudoelstelling, zoals Staatsbosbeheer*

Horeca-ondernemingen en winkels, de 25-meter regeling

Ondernemers, zoals exploitanten van fastfood restaurants, of winkeliers (verkooppunten) kunnen belangrijke partners zijn bij het schoonhouden van de leefomgeving. Voor velen van hen is hun imago van groot belang. Ze willen niet te boek staan als overtreder of veroorzaker van zwerfafval. Ondernemers kunnen bakken plaatsen, klanten aanspreken op hinderlijk of ongewenst gedrag en natuurlijk de omgeving schoonhouden. Sinds januari 2015 bestaat de [25-meter regeling](#) (artikel 2.13 [Activiteitenbesluit](#)). Deze regeling bepaalt dat horeca en andere ondernemingen, de zogeheten 'inrichtingen', al het afval in een straal van 25 meter rondom de inrichting zelf opruimen. Volgens het artikel: *'Degene die de inrichting drijft, verwijdert zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen, of andere materialen die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd binnen een straal van 25 meter van de inrichting.'* Deze regeling verplicht ondernemers hun directe omgeving schoon te houden.

Wat valt wel en niet onder de 25-meter regel?

- Een openbare voorziening, waar je gratis in of op kunt (bijvoorbeeld een openbare skatebaan) is geen inrichting, ook als die skatebaan onderdeel is van een skatepark.
- Een evenement is in beginsel geen inrichting. Een evenement wordt namelijk niet 'met regelmaat' uitgeoefend, maar betreft een incidenteel fenomeen. Het Activiteitenbesluit geldt dan niet. Maar een 25-meter regel zou wel onderdeel kunnen zijn van de evenementenvergunning, of geregeld kunnen worden in een APV.
- Bij de vraag of een mobiele marktkraam een inrichting is of niet speelt de kwestie of de activiteit, weliswaar regelmatig, "binnen een zekere begrenzing" wordt verricht. Kenmerk van een mobiele kraam is namelijk dat hij niet locatiegebonden is. Dat is anders als de kraam gedurende een zekere tijd een vaste standplaats heeft en daar met regelmaat wordt opgesteld. Bij een dergelijke activiteit op de openbare weg is namelijk een exclusieve aanspraak op een stukje grond nodig (Zie [Vz ABRvS 16 oktober 2001, AB 2002, 37](#)). Er is nog geen duidelijkheid of dat ook bij een markt waar de betreffende kraam maar één dag per week staat het geval is.
- Een school geldt als een inrichting in de zin van het Activiteitenbesluit.

Organisatoren van evenementen

Bij het verlenen van een vergunning voor evenementen kunnen afspraken worden gemaakt over het schoon opleveren van het evenemententerrein. Zie ook de [handreiking schone evenementen](#) van Gemeenteschoon.

Woningbouwcorporaties

Woningbouwcorporaties richten zich op het bouwen, beheren en verhuren van woningen, maar hebben ook een maatschappelijke functie. Ze worden geacht te investeren in de leefbaarheid in hun buurten en wijken. Gemeenten kunnen daarover prestatieafspraken met woningbouwcorporaties maken. Overigens is het ook in het belang van de woningcorporaties zelf dat het schoon, heel en veilig is in en rondom hun woningen. In zogenoemde wisselwijken (wijken waar veel verhuisbewegingen zijn en mensen geen of weinig binding met hun buurt ontwikkelen) kunnen woningbouwcorporaties soms faciliterend optreden bij de bestrijding van (grof) zwerfafval. In de [verkenning wisselwijken](#) vindt u interessante voorbeelden van samenwerking.

Reclassering

Met de reclassering cq het Openbaar Ministerie kunnen afspraken worden gemaakt om mensen die een taakstraf hebben gekregen aan het werk te zetten bij het opruimen van zwerfafval.

Scholen

Scholen zijn als 'inrichting' gehouden aan de [25-meter regel](#). Maar met schooldirecties kunnen natuurlijk ook daarbuiten afspraken worden gemaakt over schoonhouden of het op touw zetten van educatieve projecten.

Overheidsorganen of maatschappelijke ondernemingen met een natuurbehoud of milieudoelstelling, zoals Staatsbosbeheer

Een organisatie als Staatsbosbeheer beijvert zich al jaren om 'het kenmerkende groene erfgoed van Nederland', zoals het wordt genoemd, zoveel mogelijk te vrijwaren van zwerfafval en drugsafvaldumpingen. De gemeente Breda sloot onlangs een convenant met Staatsbosbeheer af om, aldus het persbericht, 'een belangrijk deel van de toezichts- en handhavingstaken uit te voeren in het buitengebied van Breda. De toezichthouders van Staatsbosbeheer gaan onder meer controleren op vernieling, zwerfafval, milieu, geluidsoverlast, flora- en faunawet en honden.'

Station 9: Betrekken van gemeentelijke afdelingen

Welke gemeentelijke afdelingen kunt u bij het opruimen en schoonhouden betrekken?

We onderscheiden afdelingen die vooral buiten actief kunnen zijn en afdelingen die vooral binnen hun steentje kunnen bijdragen.

Buiten

Afdelingen die buiten actief zijn, zijn naast de toezichthouders en handhavers, vooral partijen die een signalerende taak kunnen vervullen bij het benoemen van gebieden en plaatsen die in aanmerking komen om gereinigd te worden. We denken aan:

- Toezichthouders, zoals handhavers openbare ruimte
- Handhavers, zoals (buitengewoon) opsporingsambtenaren, reinigungsagenten of milieupolitie
- Andere handhavers, zoals parkeercontroleurs en hondenwachters
- Milieucontroleurs
- Medewerkers buitendienst
- Gemeentereiniging

Binnen

Afdelingen die vooral binnen kunnen bijdragen aan een schone leefruimte zijn:

- *De vergunningverlener*
Deze stelt voorwaarden aan bijvoorbeeld organisatoren van evenementen om het terrein schoon op te leveren en aan bedrijven om hun omgeving schoon te houden.
- *De juridische beleidsmedewerker*
Deze past regelgeving aan, zoals een APV of de afvalstoffenverordening.
- *De milieubeleidsmedewerker*
Deze stelt zwerfafvalbeleid op, bijvoorbeeld ten aanzien van beoogde of benodigde schoonheidsgraad, en past het in het milieubeleid of in het beleid openbare ruimte.
- *Onderhoud- en beheermedewerker*
Bepaalt mede de speerpunten voor de handhaving op basis van de geconstateerde vervuiling.
- *Communicatiemedewerker*
Deze is betrokken bij de communicatie over de zwerfafvalaanpak en geeft vorm en inhoud aan de handhavingscommunicatie.

Handhaven

Gerichte communicatie en een schone leefomgeving zijn niet genoeg om zwerfafval tegen te gaan. Een gemeente moet ook preventief en repressief handhaven om geloofwaardig te zijn en gedrag van mensen en bedrijven daadwerkelijk te sturen. Dat wil zeggen dat mensen en bedrijven worden aangesproken op naleving van de regels en in voorkomende gevallen ook worden beboet bij (al dan niet herhaaldelijke) overtreding ervan. We leggen uit wie dat kan doen, op grond van welke wetten en regels en hoe hoog de boetes kunnen zijn.

Station 10: Toezichthouders en opsporingsambtenaren

Wie gaan toezichhouden en sanctioneren?

Toezichthouders zoals stadstoezichthouders, handhavers openbare ruimte en veiligheidsassistenten zijn niet meer weg te denken in Nederland. Ze leveren een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid en de openbare veiligheid door mensen aan te spreken op ongewenst gedrag. De gemeente kan toezichthouders goed inzetten bij preventieve handhavingsacties.

Toezichthouders kunnen ook repressief handhaven door overtredingen te melden bij het gemeentebestuur of bij de politie. Sommige toezichthouders mogen ook zelf boetes uitdelen, als ze een 'aanvullende opsporingsbevoegdheid' hebben. Zij zijn dan buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

Toezichthouders zijn relatief goedkoop en zijn de 'ogen en oren' op straat voor veel handhavings- en beheerorganisaties, van gemeente tot woningcorporatie en politie. Benut hun kennis bij het benoemen van hotspots en belangrijke veroorzakers van zwerfafval, bij het opstellen van beleid en het kiezen van doelgroepen en speerpunten in de handhaving van zwerfafval.

Handhaving in Amsterdam

In Amsterdam zijn, op basis van een roulatiesysteem, steeds twee boa's per stadsdeel actief bezig met afvaldumpingen. Ze surveilleren bij hotspots en reageren op meldingen. Wordt er bijvoorbeeld een verkeerd aangeboden zak huisvuil aangetroffen dan wordt de zak meegenomen en geopend. Wordt daarin een aanwijzing voor de eigenaar gevonden dan wordt deze bezocht en aangesproken op zijn gedrag. Ook volgt (meestal) een boete, die begint bij €90,-.

Berucht in Amsterdam zijn wijken waar veel studenten wonen. Zeker rondom de overgang naar een nieuw academisch jaar wordt daar veel huisraad gedumpt. Door te surveilleren, ook 's avonds, kunnen overtreders op heterdaad worden aangesproken. Zie ook de [verkenning wisselwijken](#).

Boa's en goa's

Naast boa's zien we soms goa's, ofwel gemeentelijke opsporingsambtenaren. In [Katwijk](#) bijvoorbeeld. Het enige verschil met boa's is dat zij een (vaste) aanstelling hebben bij de gemeente. Boa's kunnen op tijdelijke basis worden ingehuurd door de gemeente (goa's niet), en kunnen ook werkzaam zijn bij de politie. Hoe dan ook werken boa's, goa's en de politie nauw samen in de handhaving. Een boa/goa (hierna boa) onderscheidt zich van een politie-ambtenaar doordat hij/zij beperkte bevoegdheden heeft (ten aanzien van het gebruik van dwangmiddelen en geweld, bijvoorbeeld) en hij/zij vaak handhaaft op slechts één of enkele typen gedragingen. Kleinere gemeenten combineren vaak

meerdere taken in één boa-functionaris. Minder gespecialiseerde boa's kunnen vaak deels zelf hun prioriteiten stellen. Daardoor kan het voorkomen dat gemaakte afspraken over de handhaving op zwerfafval niet worden nagekomen. In dat licht valt te overwegen om samen met omliggende gemeenten meer specialistische boa's in te huren of aan te stellen.

Boa's kunnen een zogeheten bestuurlijke strafbeschikking uitschrijven om overtreders te beboeten. De bestuurlijke strafbeschikking lijkt sterk op de strafbeschikkingen die de politie uitschrijft en wordt ook op dezelfde manier afgehandeld (zie [Station 11](#)).

Milieucontroleurs voor toezicht op vergunningen

Een andere categorie van toezichthouders zijn de milieucontroleurs. Dit zijn ambtenaren in dienst bij de gemeente die belast zijn met de controle op naleving van milieuvoorschriften uit besluiten, vergunningen en plaatselijke verordeningen die gelden voor bedrijven en instellingen. Zo kunnen zij onder meer controleren op het opruimen van afval in de omgeving van bedrijven of bij evenementen en op het afvoeren van bedrijfsafval. Als de milieuvoorschriften niet worden nageleefd, kan het gemeentebestuur overgaan tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen, zoals het uitdelen van een bestuurlijke boete, een bestuurlijke strafbeschikking (ook, in samenwerking met het Openbaar Ministerie, op basis van de Wet Economische Delicten) of het intrekken van een vergunning (zie [Station 11](#)).

Samenwerking politie

Het is belangrijk om bij het handhaven samen te werken met de politie. Hoewel handhaving op leefbaarheid en wijkmilieuoverlast deel uitmaakt van de reguliere basispolitiezorg heeft het soms minder prioriteit. Dat geldt zeker voor zwerfafval. Daarom zijn goede werkafspraken nodig met de politie over de inzet van boa's en de samenwerking tussen de boa's en de politie op straat. Dit kan in het driehoeksoverleg en in lokaal handhavingsoverleg. Essentieel is dat andere prioriteiten van de politie dan zwerfafval, het optreden van boa's niet ondermijnt. Anders gezegd, de politie moet wel optreden als zij stuit op een heterdaad inzake zwerfafval.

Cameratoezicht

Nogal eens wordt, bijvoorbeeld uit de Gemeenteraad, de roep om cameratoezicht gehoord: plaats een camera naast een beruchte container en je bent van de problemen af, luidt dan het argument. Onderzoek heeft uitgewezen dat cameratoezicht inderdaad effectief kan zijn om afvalbijplaatsingen tegen te gaan. Maar alleen als het één van de onderdelen van een bredere aanpak is.

Cameratoezicht in de openbare ruimte speciaal gericht op afvalbijplaatsingen zal over het algemeen echter juridisch moeilijk sluitend te krijgen zijn. Voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit uit artikel 151c van de Gemeentewet zal voor cameratoezicht bij afvalbijplaatsingen in de praktijk meestal niet mogelijk blijken te zijn. Privaatrechtelijk cameratoezicht is wel mogelijk als geen openbare ruimte wordt gefilmd (dat kan bij inpandige containers). De kosten van cameratoezicht zijn hoog te noemen, zeker voor kleinere gemeenten. En het realiseren van cameratoezicht brengt een aanzienlijke organisatorische last met zich. Het rapport "[Illegaal afval – helpt cameratoezicht](#)" beschrijft nauwkeurig welke organisatorische stappen u moet nemen om cameratoezicht eventueel in te kunnen zetten.

Wie coördineert de handhaving en hoe?

Handhaving mag in de afvalstoffenheffing worden doorbelast. Hoewel de 'Handreiking Kostentoe rekening leges en tarieven' van het ministerie van BZK stelt dat algemene kosten niet doorberekend mogen worden in tarieven, heffingen of leges, is een uitzondering gemaakt met betrekking tot handhaving in de afvalstoffenheffing. Veel gemeenten maken nog geen gebruik van deze uitzonderingsgrond.

Handhaving vraagt om een goede aansturing en coördinatie. Een beleidsmedewerker handhaving en vergunningen, het afdelingshoofd Handhaving, een beheerder Openbare Ruimte, een wijkbeheerder en een milieubeleidsmedewerker kunnen allemaal betrokken zijn. Soms is een handhavingsregisseur eindverantwoordelijk, zoals in [Lelystad](#). Deze persoon is de spin in het web in het overleg tussen gemeente, boa's en toezichthouders, politie en Openbaar Ministerie en andere partijen. De regisseur stelt onder meer het handhavingsprogramma op (beleid, strategie en draaiboek), vertaalt de beleidsdoelen naar maatregelen voor uitvoerders, zorgt voor de monitoring van de activiteiten en effecten en informeert het bestuur. Als beleidsmedewerker met het aandachtsgebied zwerfafval is het belangrijk tijdig met deze handhavingsregisseur om tafel te gaan, zodat de regisseur de zwerfafvalaanpak kan opnemen in het Uitvoeringsprogramma Handhaving. Let wel, de aansturing van de handhavers is een lijnverantwoordelijkheid.

De handhavingsregisseur coördineert het overleg tussen alle betrokken partijen bij handhavingstaken. De beleidsmedewerker zwerfafval zorgt dat de taken op het gebied van de zwerfafvalaanpak goed worden afgestemd met de inzet van andere instrumenten en andere partijen in de zwerfafvalaanpak, zoals de gemeentereiniging voor het opruimen en schoonhouden van de openbare ruimte op de plekken waar gehandhaafd wordt.

Tip: Zichtbaar op straat

Het inzetten van boa's is een interventie op zich. Dit geeft bewoners het idee dat er zorggedragen wordt voor de openbare ruimte en dat iemand probleemeigenaar is. Betrek waar dit kan ook de buurt hierin: ga op zoek naar containeradoptanten en geef hen een zichtbaar podium in de buurt. Ook scholen kunnen hierin een rol vervullen.

Station 11: Juridisch kader (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaalrechtelijk)

Via welk juridisch traject gaat u handhaven en met welke instrumenten?

Repressief handhaven op zwerfafval kan strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en fiscaalrechtelijk. De manier van handhaven hangt samen met gemeentelijke voorkeur, soort overtreding en soort overtreder.

Strafrechtelijke handhaving

De strafrechtelijke handhaving van zwerfafval is gebaseerd op de [Wet milieubeheer](#), een APV en/of de afvalstoffenverordening. De Rijksoverheid heeft in artikel 10.25 van de Wet milieubeheer bepaald dat gemeenten in hun afvalstoffenverordening regels kunnen stellen ten aanzien van voorkomen en opruimen van zwerfafval. De meeste gemeenten hebben in hun afvalstoffenverordening verbodsbepalingen opgenomen ter voorkoming van zwerfafval. De VNG stelt een [Model Afvalstoffenverordening](#) beschikbaar.

Strafrechtelijk beboeten van overtreders is bij de aanpak van zwerfafval een veel gebruikt instrument.

De volgende strafrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet:

- *Miniprocesverbaal*

Als een opsporingsambtenaar een overtreder op heterdaad betrapt, kan hij/zij een mini-procesverbaal opstellen, waarbij ter plekke een bestuurlijke strafbeschikking (bon) wordt uitgedeeld. Het gaat om een kort proces-verbaal dat wordt opgesteld op basis van het

jaarlijks te verschijnen [feitenboekje misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen](#) van het Openbaar Ministerie. Deze verbalen, ook wel 'combibon' genoemd, worden eenvoudig afgehandeld. Een kopie van de bon gaat naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De betrokkene krijgt na de overtreding een acceptgiro thuis van het CJIB. Er wordt afgezien van verdere vervolging als de overtreder betaalt. Als hij niet betaalt, of verzet aantekent, wordt het Openbaar Ministerie betrokken. De procedure voor opsporingsambtenaren van de politie is in grote lijn dezelfde, behalve dat de strafbeschikking dan een 'politiestrafbeschikking' heet.

- *Procesverbaal*

Als er zogeheten contra-indicaties zijn voor een verkort proces-verbaal kan de opsporingsambtenaar ook een volledig proces-verbaal opmaken. Een contra-indicatie is bijvoorbeeld agressief of dreigend gedrag ten opzichte van een toezichthouder of opsporingsambtenaar tijdens of na de constatering van de overtreding. Of een meer complexe bewijslast, zoals een verschil van mening tussen opsporingsambtenaar en de overtreder over de gepleegde feiten.

- *Bureau Halt*

Een bijzondere vorm van lik-op-stuk is de aanpak via [bureau Halt](#). Als jongeren van 12 tot 18 jaar betrappt worden, kunnen ze door tussenkomst van Bureau Halt de mogelijkheid krijgen om de overtreding te compenseren. Dat kan bijvoorbeeld door opruimwerkzaamheden te verrichten.

De bestuurlijke strafbeschikking voor overlast wordt in veel gemeenten toegepast. Vaak handhaaft de politie [niet](#) of in geringe mate op overlast. De bestuurlijke strafbeschikking geeft gemeenten een manier om op te treden die sterk vergelijkbaar is met strafrechtelijk optreden.

Bestuursrechtelijke handhaving

Bij bestuursrechtelijke handhaving handhaaft de gemeente, net als bij de bestuurlijke strafbeschikking, zelf op overtredingen. Dit geldt ten aanzien van zwerfafval vooral voor (bijzondere) regels in de afvalstoffenverordening, vergunningen en besluiten. Bestuurlijke handhaving is er niet primair op gericht om te bestraffen, maar om verergering van een situatie die in strijd is met de voorschriften te voorkomen. En natuurlijk om nieuwe overtredingen tegen te gaan. Daarvoor staan drie middelen ter beschikking: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

De manier waarop de handhaving plaatsvindt, is geregeld in de [Algemene Wet Bestuursrecht \(hoofdstuk 5\)](#). De gemeente hoeft bij deze vorm van handhaven geen gebruik te maken van opsporingsambtenaren, maar kan volstaan met een toezichthouder. De bewijslast bij bestuurlijk handhaven is omgekeerd: de verdachte moet aannemelijk maken dat waar hij van beschuldigd wordt niet juist is. Dit vereenvoudigt vooral de aanhouding buiten heterdaad.

Het bestuursrecht biedt de volgende instrumenten:

- *Last onder bestuursdwang*

Een prikkel om een situatie zo snel mogelijk ongedaan te maken. Als de maatregelen niet binnen de gestelde termijn worden uitgevoerd, kan de gemeente, op kosten van de overtreder, maatregelen treffen.

- *Last onder dwangsom*

Een financiële prikkel om de gewenste maatregelen te treffen. De overtreder moet een bedrag betalen als hij de situatie niet verandert.

- *Bestuurlijke boete*

Met de [Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte](#) hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om zelf op te treden tegen zogenoemde 'kleine ergernissen', zoals

zwerfafval. Zij kunnen de boetes zelf afhandelen en ontvangen ook zelf de opbrengsten. Om bestuurlijk te kunnen beboeten, moet in een plaatselijke verordening (zoals een APV of afvalstoffenverordening) worden vastgelegd welke overtredingen op deze wijze aangepakt worden. Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet tegelijkertijd worden toegepast. Nog niet veel gemeenten passen de bestuurlijke boete in de praktijk toe, al is deze wel in opmars. De bestuurlijke boete wint langzaam terrein bij gemeenten. Zo voeren de gemeenten Den Haag en Amsterdam de bestuurlijke boete per 1 januari 2017 structureel in.

- *Intrekken vergunning (of beschikking/ontheffing)*
Het intrekken van een vergunning is een bestuurlijke maatregel die nodig kan zijn voor vergunninghouders die de voorschriften over zwerfafval structureel niet naleven.

Fiscaalrechtelijke handhaving

Ook fiscaalrechtelijke middelen kunnen worden toegepast bij het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval. Opruimkosten kunnen via een naheffing bij de overtreder in rekening worden gebracht, op grond van de afvalstoffenheffing. Hoewel deze naheffing geen boete is, ervaren burgers het wel zo.

Deze vorm van handhaven is, net als het strafrechtelijk handhaven, vooral effectief bij particulieren. Bestuurlijk handhaven kan worden ingezet om gerichte gedragsverandering te bewerkstelligen, bijvoorbeeld bij ondernemers die zich (consequent) niet aan de regels houden.

Station 12: Regels en boetes

Op grond van welke regels kan ik repressief handhaven?

Wet milieubeheer

In de [Wet milieubeheer](#) staan enkele algemene formuleringen over de zorg die iedereen voor het milieu in acht moet nemen. Ook zijn de bevoegdheden van gemeenten op het terrein van zwerfafval aangegeven. Op basis van de Wet milieubeheer kunnen boetes worden gegeven voor het veroorzaken van zwerfafval. Ook milieuregels voor ondernemers zijn voor een groot deel op deze wet gebaseerd.

Afvalstoffenverordening

In art. 10.25 van de [Wet milieubeheer](#) is geregeld dat u in de afvalstoffenverordening regels kunt stellen over zwerfafval. In de [model Afvalstoffenverordening](#) van de VNG staan hiervoor verbodsbepalingen; artikelen 25 tot en met 30. Deze maken het mogelijk om overtreders te straffen.

In een Algemene Plaatselijke Verordening kunnen regels worden opgesteld die in relatie staan met mogelijke bronnen van zwerfafval. Voor standhouders op markten kunnen regels zijn bepaald in zogenoemde marktverordeningen voor het schoonhouden van de standplaats en het plaatsen van afvalbakken voor de marktkraam of verkoopgelegenheid.

Bij het houden van evenementen kunnen in de vergunningsvoorschriften bijvoorbeeld het gebruik van wegwerpglazen en verpakkingen en het verwijderen van bedrijfsafval worden geregeld. In het [feitenboekje](#) voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen van het Openbaar Ministerie is de strafbaarstelling voor feiten uit de Wet milieubeheer en de verordeningen geregeld.

Heterdaad

Bij een heterdaad betrapting zijn er drie varianten van de strafbeschikking die kunnen worden opgelegd.

- a. De politie-strafbeschikking die politieagenten kunnen uitschrijven.
- b. De bestuurlijke strafbeschikking die buitengewoon opsporingsambtenaren van gemeenten kunnen uitschrijven.
- c. De strafbeschikking die het Openbaar Ministerie kan opleggen; de officier van justitie bepaalt dan of een strafbaar feit met een strafbeschikking wordt bestraft en wat de hoogte van de sanctie is.

Buiten heterdaad

In situaties waarbij zwerfafval achteraf aan de veroorzaker daarvan kan worden gekoppeld (bijvoorbeeld bij huisvuilzakken) kan bestuursdwang worden toegepast. De toezichthouder of buitengewoon opsporingsambtenaar heft de onwenselijke situatie op en maakt de overtreding feitelijk ongedaan. Verkeerd aangeboden huisvuil wordt letterlijk van straat gehaald en onderzocht op adresgegevens van de eigenaar. Dat kan leiden tot een bestuurlijke strafbeschikking of de kosten van het opruimen worden door middel van last onder spoedeisende bestuursdwang op de overtreder verhaald. De inkomsten uit het innen van de bestuursdwangbesluiten kunnen dus voor dekking van het handhavingsapparaat worden aangewend. De overtreder kan overigens bezwaar aantekenen en eventueel bij de Raad van State in beroep gaan.

Hoe bepaal ik de hoogte van de (bestuurlijke) boetes?

Het achterlaten van klein consumptieafval, zoals blikjes, papier, peuken en overige 'geringe hoeveelheden' in de openbare ruimte zonder gebruik te maken van de 'van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen' (feitcode H022) kan volgens het [feitenboekje](#) anno 2016 strafrechtelijk worden bestraft met een boete van €140,-.

Huishoudelijk afval in de openbare ruimte achterlaten (feitcode H025) wordt beboet met een bedrag van €370,-.

De hoogte van bestuursrechtelijke boetes en dwangsommen kan in beginsel door de gemeente bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en kan dus per gemeente verschillen. Voor zover de boetecategorie en de hoogte van de boete niet bij algemene maatregel van bestuur zijn bepaald, stelt de gemeenteraad deze vast in de verordening. De bestuurlijke boete kan voor natuurlijke personen per gedraging niet hoger zijn dan het bedrag van een geldboete van de eerste categorie, zoals opgenomen in [artikel 23, lid 4](#) Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2016 bepaald op €410), en voor rechtspersonen niet hoger zijn dan € 2.250 per gedraging.

Strafrechtelijke en bestuurlijke boetes die worden opgelegd aan personen die jonger zijn dan 16 jaar worden gehalveerd. Boetes aan kinderen jonger dan 12 jaar kunnen niet worden opgelegd.