

# Ondernemers en beheer van de openbare ruimte

Een verkennende studie

## **In opdracht van Gemeente Schoon**

Oktober 2013  
Public Result B.V.  
Postbus 11649  
2502 AP Den Haag  
Tel: 070 – 3468816  
Fax 070 – 3644151  
e-mail: [info@publicresult.nl](mailto:info@publicresult.nl)  
[http: www.publicresult.nl](http://www.publicresult.nl)

Opdrachtnummer: ZWETJ13/31

## **Inhoud**

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 ACHTERGROND	3
1.2 ONDERNEMINGEN EN HET BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE	4
1.3 DOEL EN VRAAGSTELLING	5
1.4 WERKWIJZE	5
1.5 LEESWIJZER	6
<b>2. Ambitie</b>	<b>7</b>
2.1 ONDERNEMERS KENNEN DE REGELS EN HOUDEN ZICH ER AAN	7
2.2 EEN GROTER VERANTWOORDELIJKHEIDSGEVOEL BIJ ONDERNEMERS	9
2.3 ONDERSTEUNEN VAN BESTAANDE INITIATIEVEN DOOR ONDERNEMINGEN	10
2.4 SAMENWERKEN AAN RESULTAAT	12
2.5 LESSEN OVER AMBITIE	13
<b>3. Organisatie</b>	<b>14</b>
3.1 GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	14
3.2 ORGANISATIEGRAAD ONDERNEMERS	15
3.3 ORGANISATIE CONTACT TUSSEN GEMEENTE EN ONDERNEMERS	16
3.4 LESSEN OVER ORGANISATIE	17
<b>4. Zwerfafvalproblematiek en gebiedsDNA</b>	<b>20</b>
4.1 HORECAGEBIEDEN	20
4.2 (HOOFD)WINKELSTRATEN / WINKELCENTRA	21
4.3 MARKTEN	23
4.4 OVERIGE GEBIEDSKENMERKEN	23
4.5 LESSEN OVER ZWERFAFVALPROBLEMATIEK EN GEBIEDSDNA	24
<b>5. Instrumenten</b>	<b>25</b>
5.1 AMBITIE ALS INSTRUMENT	25
5.2 INSTRUMENTEN OM ONDERNEMERS TE BETREKKEN	27
5.3 INSTRUMENTEN VOOR UITVOERING VAN DE (GEZAMENLIJKE) AANPAK	28
<b>6. Aanbevelingen</b>	<b>31</b>

# 1 ■ Inleiding

## 1.1 ACHTERGROND

Op 1 januari 2010 is het Focusprogramma Zwerfafval van start gegaan. Dit ambitieuze actieprogramma wordt uitgevoerd in opdracht van VNG en VNO-NCW en bestaat uit twee onderdelen: Gemeente Schoon en Nederland Schoon. Het onderdeel Gemeente Schoon wordt door Rijkswaterstaat Leefomgeving (voorheen door Agentschap NL) uitgevoerd in samenwerking met de Vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD) en Nederland Schoon door de Stichting Nederland Schoon.

Dit thematraject, waarbij gemeenten en intermediairen worden ondersteund bij het uitvoeren van een effectieve aanpak van zwerfafval, valt onder het onderdeel Gemeente Schoon. Thematrajecten hebben als doel om gemeenten kennis en ervaring op te laten doen met een specifiek aspect van zwerfafvalbestrijding. Te denken valt aan monitoring, reiniging, communicatie, handhaving en participatie. De ondersteuning vanuit Public Result richt zich op participatie en dient gemeenten te helpen (nieuwe) kennis over bepaalde thema's eigen te maken en in de praktijk toe te passen.

Binnen dit kader heeft Public Result in opdracht van Gemeente Schoon een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de rol die ondernemers kunnen spelen in het beheer van de openbare ruimte en het tegengaan van zwerfafval. In dit rapport wordt getracht antwoord te geven op de vraag welke mogelijkheden er zijn om ondernemers te betrekken bij het beheer van de openbare ruimte en in het bijzonder de aanpak van (zwerf)afval op basis van casestudies naar een tiental trajecten van Gemeente Schoon waarbij ondernemers onderdeel vormden van het plan van aanpak. Het rapport biedt een handreiking in het leggen van contact met ondernemers als het gaat om het hanteren van de juiste instrumenten bij een gezamenlijke aanpak van zwerfafval. Daarnaast wordt ook gekeken hoe deze resultaten geborgd kunnen worden.

Met dit onderzoek wil Gemeente Schoon een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de samenwerking tussen ondernemers en gemeenten. Door hier invulling aan te geven kan er meer effectief gewerkt worden naar het gedeelde belang van ondernemers en overheden in de kwaliteit van de openbare ruimte.

## 1.2 ONDERNEMINGEN EN HET BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE

Gemeenten gaan steeds meer op zoek naar partners in het beheer van de openbare ruimte. Partijen die zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun leefomgeving, leiden tot ontlasting van publieke diensten en een extra plus op het schoonniveau. Een vraag is of er mogelijkheden zijn om ondernemers een grotere rol te geven in het schoonhouden van de openbare ruimte.

In potentie zijn ondernemers sterke partners, door hun duurzame rol in de wijk en hun beschikking over kapitaal, kennis en kunde. Ondernemers vormen met hun vestigingen een belangrijk onderdeel van de openbare ruimte. Bedrijven en winkels bepalen mede het aanzicht van een wijk en hebben ook een invloed op de mate van schoon van de leefomgeving. Toeloop van klanten en productie kunnen bijvoorbeeld leiden tot (zwerf)afval. Tegelijkertijd hebben ondernemers ook een direct belang bij een schone openbare ruimte, het vergroot immers het imago en de toegankelijkheid van hun bedrijf. Hoe veiliger, levendiger, schoner en hoe beter bereikbaar de buurt is, hoe aantrekkelijker het is om er te verblijven. Een hoge waardering van de openbare ruimte zou een stimulerende werking kunnen hebben op zowel de klandizie als op de bedrijfsomzet. Daarnaast zou de waarde van het bedrijfspand kunnen stijgen op het moment dat er zichtbare en meetbare verbeteringen zijn in de openbare ruimte.

Niet alleen vanwege hun belangen, maar ook vanwege hun mogelijkheden bieden ondernemers veel potentie voor het medebeheer van de openbare ruimte. Doordat vastgoed immobiel is, zijn ondernemers lokaal afhankelijk. Daarnaast hebben ondernemers op een bepaald gebied specifieke en professionele kennis die zij zouden kunnen inzetten bij een initiatief. Verder kunnen ondernemers zich verenigen in bijvoorbeeld een winkeliersvereniging, waardoor zij ook meer (financiële en professionele) slagkracht kunnen genereren.

Ondernemers dienen zich uiteraard aan de regels te houden, maar worden zij bijvoorbeeld ook geacht zelf schoonmaakwerkzaamheden uit te voeren op openbaar terrein? Hoe ondernemers omgaan met de openbare ruimte wordt mede bepaald door de inrichting en verhouding tussen burger en bestuur. Sommige overheden kiezen ervoor zich volledig te ontfemen over onderhoud en beheer. Anderzijds kunnen ze een deel van de werkzaamheden overlaten aan gebruikers van de openbare ruimte, bijvoorbeeld ondernemers. In de huidige 'participatiesamenleving' zoals benoemd door de koning<sup>1</sup> gaat de verantwoordelijkheid vaak verder dan alleen de eigen stoep.

---

<sup>1</sup> Troonrede 17 september 2013

De vraag is hoe deze meer gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de openbare ruimte vorm kan krijgen. Hoe kunnen deze elkaar versterken?

## 1.3 DOEL EN VRAAGSTELLING

In de praktijk blijkt dat de kracht van ondernemers niet altijd volledig wordt benut. Ondernemers hebben vaak hun handen vol aan hun eigen zaak, waardoor er beperkt capaciteit (tijd, geld en middelen) is voor een extra inzet in het publieke belang. Daarmee is ook een taak weggelegd voor gemeenten om belemmeringen weg te nemen en ruimte te creëren. Het primaire doel van het onderzoek is dan ook inzicht geven in de mogelijkheden voor gemeenten om ondernemers te betrekken bij de aanpak van zwerfafval. Het onderzoek richt zich op de volgende deelvragen:

1. Ambitie/doelstelling: Wat hebben gemeenten voor ogen als zij ondernemers willen betrekken? Welke ambitie ten opzichte van participatie hebben zij ten doel? Wat is haalbaar?
2. Organisatie: Hoe is de gemeente georganiseerd? Hoe zijn ondernemers georganiseerd? En zijn deze onderling verenigd in een organisatie? Wat heeft dit voor effect op participatie?
3. DNA van de buurt: Wat zijn de gebiedskenmerken waar ondernemers gevestigd zijn en heeft dit invloed op de participatie?
4. Zwerfafvalproblematiek: Welke (zwerf)afvalproblematiek doet zich voor in gebieden waar bedrijven zijn gevestigd? Heeft dit gevolgen voor de mogelijkheden tot participatie door ondernemers?
5. Communicatie: Hoe worden ondernemers bereikt en hoe wordt contact in stand gehouden? Welke toon wordt daarbij aangehouden?
6. Instrumenten: Welke instrumenten worden ingezet bij het betrekken van ondernemers of de gezamenlijke aanpak van (zwerf)afval? Welk effect hebben dezen?

Door verschillen tussen de diverse cases worden kansen en valkuilen onderscheiden bij het betrekken van ondernemers. Deze kansen en valkuilen vormen tezamen de handreiking naar gemeente toe om hun beleid beter af te stemmen op het bereiken en activeren van ondernemers in de bestrijding van (zwerf)afval.

## 1.4 WERKWIJZE

Aan de hand van de rapporten en documenten betreffende een tiental cases is een bureauonderzoek gedaan naar bovenstaande deelvragen. Dit betreft trajecten waarbij het betrekken van ondernemers onderdeel was van de aanpak van zwerfafval, zoals uitgevoerd in opdracht van Gemeente Schoon tussen 2010 en 2013. De trajecten verschillen in welke fase van uitvoering ze zich bevonden. De volgende cases zijn onderzocht:

- Gemeente Amsterdam: Albert Cuypmarkt
- Gemeente Amsterdam: Bos- en Lommermarkt
- Gemeente Beverwijk: Gebied rondom de Breesstraat (Centrum)
- Gemeente Boxtel: Winkelgebieden
- Gemeente Breda: Binnenstad (Centrum)
- Gemeente Breda: Winkelcentrum Hoge Vucht
- Gemeente Kampen: Binnenstad (Centrum)
- Gemeente Rotterdam: Winkelgebied Beverwaard
- Gemeente Rotterdam: Winkelstraat Boulevard-Zuid
- Gemeente Rotterdam: Winkelgebied Cool-Zuid

De trajecten zijn divers van aard en bestrijken verschillende gebiedstypen, waarmee voorliggend onderzoek ook een breed aantal gebiedstypen bestrijkt. Er zijn geen trajecten onderzocht (of bekend) die betrekking hebben op ondernemersparticipatie op bedrijventerreinen: dit gebiedstype valt dan ook buiten de scope van het onderzoek. De opbrengsten van het deskresearch zijn in een schema per thema geordend. Ook gesprekken met verschillende betrokken partijen gedurende de trajecten zijn input geweest voor het onderzoek. Op basis van de participatietrajecten zijn lessen getrokken hoe de brug geslagen kan worden naar een duurzame bijdrage van ondernemers in de bestrijding van (zwerf)afval. Resultaat is een serie aanbevelingen in zake het betrekken van ondernemers bij de bestrijding van zwerfafval.

## 1.5 LEESWIJZER

Allereerst wordt er in hoofdstuk 2 gekeken naar het ambitieniveau van gemeenten om ondernemers te betrekken bij de aanpak van de zwerfafvalproblematiek. In hoofdstuk 3 wordt de organisatie onder de loep genomen. Het gaat hierbij om hoe de gemeentelijke organisatie ingericht is om uitvoering te geven aan de participatie ambitie. Tevens wordt er gekeken naar de wijze waarop de ondernemers verenigd zijn. Tot slot wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de wijze waarop de twee organisaties met elkaar samenwerken. Hoofdstuk 4 gaat in op de zwerfafvalproblematiek in relatie tot het type gebied en de verschillende elementen die hierbij van belang zijn. De instrumenten die de participatie bevorderen en borgen worden besproken in hoofdstuk 5. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 op basis van de voorgaande hoofdstukken een aantal korte, bondige aanbevelingen gegeven.

## 2. Ambitie

Als gemeenten ondernemers willen betrekken, dan is het van belang om te weten waarom deze participatie gewenst is en wat de ambitie is. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op welke ambities er gehanteerd kunnen worden ten aanzien van participatie van ondernemers in de aanpak van (zwerf)afval en het daaraan gekoppelde resultaat.

Met ambitie ten opzichte van participatie wordt bedoeld enerzijds de doelstelling ten aanzien van de *mate* van participatie en anderzijds de *wijze* van participatie. De eerste gaat om de wenselijke verhouding tussen gemeente en ondernemer en is gelijk aan het ambitieniveau van de gemeente in het regiemodel Zwerfafval<sup>2</sup>; toegespitst op ondernemers. Is de doelstelling bijvoorbeeld om samen op te trekken met ondernemers, of wil men simpelweg dat ondernemers zich aan de door de gemeente opgestelde regels houden? Kortweg vallen er vier ambities te onderscheiden voor de mate van participatie, op basis van de onderzochte casussen: 1) ambitie is dat ondernemers zich aan de regels houden, 2) ambitie is een groter bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel bij ondernemers om bij te dragen aan een schone openbare ruimte, 3) ambitie is dat ondernemers zelf initiatieven ontplooiën, daarbij ondersteund door de gemeente en 4) ambitie is dat ondernemers samenwerken met de gemeente in de bestrijding van (zwerf)afval. De vier genoemde ambities en gevolgen worden in dit hoofdstuk beschreven.

De ambitie ten aanzien van de *wijze* van participatie is hoe de samenwerking vorm gegeven kan worden: dit zijn instrumenten voor participatie. Deze zijn in hoofdstuk 5 uiteengezet.

### 2.1 ONDERNEMERS KENNEN DE REGELS EN HOUDEN ZICH ER AAN

Ondernemingen kunnen naast gebruikers, ook vervuilers zijn van de openbare ruimte. Dit kan het geval zijn wanneer de werknemers van de onderneming zelf zwerfafval veroorzaken, de onderneming haar bedrijfsafval slecht aanbiedt of verwerkt of wanneer klanten voor vervuiling zorgen. Ondernemers hebben een verantwoordelijkheid om overlast door afval te beperken, door zich op z'n minst aan de regels te houden. Is dit niet het geval, dan is het minimale geambieerde

---

<sup>2</sup> Regie in zwerfafval: van reguleren naar participeren (2013)

participatieniveau dat ondernemers de regels kennen en hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Een voorbeeld van mogelijk overlast veroorzakende ondernemers zijn marktlieden. Dit komt deels door de waren die zij verkopen, zoals voedingsproducten, maar ook door de tasjes die daarbij worden meegegeven, die vervuiling in de hand werken. Ook kan het zijn dat marktlieden door de mobiele aard van hun werk, zich slechts beperkt verantwoordelijk voelen voor de locaties van hun markt. De overlast die dan veroorzaakt wordt samen met de bijzonder hoge belasting op de reinigingsdiensten is behoorlijk groot.

***Voorbeeld: markt Bos-en-Lommerplein, Albert Cuypmarkt***

In de onderzochte casussen in marktgebieden, Bos-en-Lommerplein en de Albert Cuypstraat in Amsterdam, had men veel last van zwerfafval. De ondernemers maar ook bewoners hielden zich niet goed aan de regels t.a.v. het aanbieden van het afval. Ook werd er onvoldoende gecontroleerd/gehandhaafd. Om dit aan te pakken is in beide stadsdelen gekozen voor een driedelige aanpak, waarbij de ambitie was dat de ondernemers zich beter zouden houden aan de regels rondom (het aanbieden van) afval. Het doel was om de situatie beheersbaar te maken. Enerzijds is er gekozen om meer (mobiele) afvalbakken te plaatsen in de openbare ruimte om zo marktkooplieden, bezoekers en ondernemers de gelegenheid te bieden om afval goed aan te bieden. Anderzijds is ingezet op betere voorlichting over de geldende regels. Het sluitstuk was dat men meer frequent en zwaarder is gaan controleren op naleving van de regels. Op de Albert Cuypmarkt zijn ook sleutelfiguren ingezet om collega-ondernemers aan te spreken op hun gedrag en hen aan te sporen om de regels na te leven.

Om het ambitieniveau te bereiken is het dus van belang dat in eerste instantie de infrastructuur als het gaat om voorzieningen; voldoende op orde is. Daarnaast is communicatie en voorlichting van belang zodat helder is welke regels gelden. Handhaving vormt een belangrijk sluitstuk van deze aanpak bij dit ambitieniveau.

Het ambitieniveau 'ondernemers houden zich aan de regels' heeft gevolgen voor het te bereiken resultaat. Uit dat cases blijkt dat door de nadruk op handhaving te leggen, er met name gestreefd wordt naar het bereiken van een minimumniveau ten aanzien van schoonheid van de openbare ruimte. Een extra inspanning van ondernemers dan waar zij toe verplicht zijn en daarmee verhoging ten opzichte van het minimumniveau, is immers niet wettelijk af te dwingen.



**Voordelen:**

- Handhaving vergt weinig tot geen ontwikkeling van nieuwe middelen of capaciteiten van personeel.
- Handhavingmiddelen zijn gewoonlijk al voorhanden.
- Handhaving werkt met name effectief tegen sterke overlast door afval

**Nadelen:**

- Handhaving zorgt voor een autoritaire benadering van ondernemers. Dit kan een ongunstig effect hebben op de relatie met ondernemers en bemoeilijkt daar mee mogelijkheden voor overige initiatieven.
- Handhaving biedt weinig tot geen mogelijkheden voor een 'plus' op het schoonniveau

## **2.2 EEN GROTER VERANTWOORDELIJKHEIDSGEVOEL BIJ ONDERNEMERS**

Gemeente worden door bezuinigingen gedwongen zich deels terug te trekken uit de openbare ruimte. Om de openbare ruimte schoon te houden, zullen daarom bepaalde taken overgenomen moeten worden door andere partijen. Gemeenten verwachten daarbij dat ondernemers een aandeel zullen nemen, maar het kan zijn dat ondernemers hier onvoldoende van op de hoogte of bewust zijn. De gemeente kan daarom ambiëren om het verantwoordelijkheidsgevoel van ondernemers voor de omgeving te vergroten.

In verschillende van de onderzochte gemeenten bestaat aan de kant van de gemeente onvrede over de participatie van ondernemers bij het schoonhouden van de omgeving. Aan de andere kant blijkt uit een enquête naar de zwerfafvaloverlast in het centrum van Kampen, dat ondernemers ook niet altijd weten dat de gemeente meer van hen verwacht.

***Voorbeeld Beverwijk***

In Beverwijk is een promotiecampagne opgezet waarbij ondernemers gevraagd zijn deel te nemen aan een opschoonactie. Daarnaast zijn via flyers en posters de zogenaamde 'spelregels' voor een schoon Beverwijk gecommuniceerd met de ondernemers in de stad. Uit de resultaten blijkt dat de aanpak zijn vruchten heeft afgeworpen, de winkelgebieden zijn een stuk schoner geworden.

**Voorbeeld: Rotterdam**

In Boulevard-Zuid in Rotterdam zijn met ondernemers gezamenlijke afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn weliswaar niet opgenomen in een convenant, maar zorgen wel ervoor dat gemeente en ondernemers een gezamenlijk beeld hebben van de problematiek en wat ieders rol kan zijn. De afspraken komen steeds terug in bestaande overlegstructuren voor KVO en het uitvoeringsoverleg. Een soortgelijke samenwerking wordt ook aangegaan in Hoge Vucht in Breda.

Wanneer de ambitie is dat ondernemers een groter verantwoordelijkheidsgevoel hebben voor de openbare ruimte dan alleen het naleven van de regels, is het van belang dat zij op de hoogte zijn van de mogelijkheden. Dit betekent ook dat men weet wat verwacht wordt: zichtbaarheid en elkaar kennen staan centraal, dus reguliere contactmomenten kunnen goed benut worden. Het uitnodigen om mee te doen aan een opschoonactie kan goed werken. Door een groter verantwoordelijkheidsgevoel te creëren kan naast naleving van regels, ook een grotere motivatie voor *extra* inspanningen door ondernemers worden bereikt. Daarmee kan mogelijk een 'plus' op het schoonniveau worden bereikt. - maak samen afspraken en houd goed contact met elkaar.

Voorlichting en bewustwording hebben wel een vrijblijvend karakter, waardoor afspraken niet per se nageleefd hoeven te worden en ondernemers vrij zijn of ze meedoen of niet. Als de gemeente in staat is een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij ondernemers te creëren, worden de mogelijkheden vergroot om op termijn tot minder vrijblijvende en meer resultaatgerichte afspraken te komen.

**Voordelen:**

- Biedt mogelijkheden voor naleving van regels én een mogelijke extra inzet, zodat ook een 'plus' op het schoonniveau nagestreefd kan worden.
- Kan ingezet worden om relatie met ondernemers aan te gaan / te verbeteren

**Nadelen:**

- Voorlichting c.q. afspraken zijn vrijblijvend
- Vergt andere kwaliteiten en middelen dan gebruikelijk is bij de aanpak van zwerfafval

## 2.3 ONDERSTEUNEN VAN BESTAANDE INITIATIEVEN DOOR ONDERNEMINGEN

Verschillende ondernemers zijn al sterk betrokken bij de omliggende omgeving en voeren daar ook activiteiten op uit. De gemeente heeft hier groot belang bij, omdat als deze complementair is aan de eigen inzet er een hoger schoonniveau kan worden

bereikt. Als een dergelijke inzet van ondernemers zeer wenselijk is, kan de gemeente er voor kiezen deze initiatieven te ondersteunen. Dit betekent dat de gemeentelijke organisatie hier op ingesteld is: in het beleid ligt verankerd hoe initiatieven worden behandeld en de consequenties voor de organisatie worden geregeld. Ook kan het zijn dat wel de motivatie leeft bij ondernemers, maar er nog geen activiteiten worden ontplooid. In dat geval kan de gemeente er voor kiezen bepaalde middelen te faciliteren, zodat een actieve inzet mogelijk wordt gemaakt.

### **Voorbeeld Rotterdam**

In Rotterdam aan de Witte de Withstraat bleek dat ondernemers gemotiveerd waren om waar mogelijk verbetering te zoeken in het tegengaan van zwerfafval. Veel ondernemers veegden hun eigen stoep. Een optimalisatie is hier gevonden in het afstemmen van de werkzaamheden van gemeente en ondernemers. Dus als de ondernemers voor een bepaald tijdstip hun stoep vegen naar de weg, dan komen de veger van de reinigingsdienst daarna om de weg te vegen. Daarnaast stelt de reinigingsdienst een Glutton beschikbaar: een (zwerf)afvalzuiger waarmee de stoepen intensief kunnen worden schoongemaakt. Afsproken is dat de ondernemersvereniging een ruimte zoekt bij een van de ondernemingen waar deze Glutton gestald kan worden en tevens kan worden opgeladen.

In het voorbeeld van de Witte de Withstraat versterken de ondernemers en gemeente elkaar. De gemeente faciliteert en beloont (in redelijke mate) de inspanning van de ondernemers om uiteindelijk een zeer schone straat op te leveren. Het ondersteunen van bestaande initiatieven kan bijdragen aan een goede relatie tussen ondernemers en gemeente en geeft daarbij de mogelijkheid om naar een hoger niveau van schoon te streven. Voorwaarde is echter wel dat er al initiatieven door ondernemers worden ondernomen, of dat op z'n minst hier de motivatie toe bestaat.

#### **Voordelen:**

- Verbetering relatie ondernemers en gemeente
- Mogelijkheden tot verbetering van schoonniveau en eventueel overdragen van bepaalde taken door gemeente aan ondernemers

#### **Nadelen:**

- Voorwaarde is dat bij ondernemers de motivatie bestaat om zelf initiatieven te ontplooiën in de bestrijding van zwerfafval.

## 2.4 SAMENWERKEN AAN RESULTAAT

Gemeenten kunnen ook voor een insteek kiezen gebaseerd op resultaatgerichte samenwerking. Daartoe kunnen niet vrijblijvende afspraken gemaakt worden met ondernemers. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een samenwerkingsconvenant waarbij zowel de wederzijdse ambitie als verplichtingen worden uitgesproken. Zo weten beide partijen wat ze aan elkaar hebben en wat van ze verwacht wordt. Eventueel kunnen ook consequenties verbonden worden aan het niet nakomen van afspraken.

### ***Voorbeelden***

Onder meer in Boxtel, Breda en Rotterdam is een samenwerkingsconvenant ondertekend. Dit bood een goede mogelijkheid om aandacht te vragen en te krijgen voor de geleverde inspanning. In de convenanten zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over welke partijen zorg dragen voor de lediging van prullenbakken en wie op welke tijden veegwerkzaamheden uitvoert. Uit de convenanten blijkt dat ondernemers bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen voor een groter gebied dan de eigen stoep. Om tot dergelijke afspraken te komen, zijn eerst voorbereidende bijeenkomsten georganiseerd, waarbij verschillende betrokken partijen hun wensen en vragen konden uiten. Zo is de problematiek en zijn gedeelde belangen in kaart gebracht, maar ook tegenstellingen. Daarbij blijkt uit- onder meer op basis van de ervaring in Rotterdam - dat tegenstellingen op bepaalde gebieden niet ten koste hoeven te gaan van de gedeelde belangen op andere vlakken.

Resultaatgerichte samenwerking zorgt voor een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij van zowel gemeente als ondernemers een bijdrage wordt verwacht. Daarom biedt deze insteek bij uitstek mogelijkheden om het schoonniveau naar een hoger plan te tillen. De bundeling van krachten kan ook tot nieuwe mogelijkheden leiden zoals adoptie van prullenbakken. Door bijvoorbeeld de tijden van schoonmaakactiviteiten op elkaar af te stemmen, kan de continuïteit van het schoonniveau beter gegarandeerd worden.

Er moet worden opgemerkt dat strikt gesproken convenanten niet de juridische implicaties hebben die een gemeente zou willen om te sturen op naleving van afspraken. Het is lastig om een volledig niet-vrijblijvende overeenkomst te maken, waarbij er repercussies zijn voor het niet naleven van de afspraken. Het juridificeren kan juist tot afbreukrisico's leiden en is dus niet altijd wenselijk. De morele druk werkt vaak ook goed, maar moet wel op de werkvloer bestendig worden door goede samenwerking.

**Voordelen:**

- Gezamenlijke inspanning biedt mogelijkheden voor bundeling van krachten en een hogere schoonheidsgraad
- Niet vrijblijvendheid van afspraken dwingt tot deelname en naleving zowel door ondernemers als gemeente

**Nadelen:**

- Voorwaarde is dat ondernemers gemotiveerd zijn om extra inzet te plegen
- Niet vrijblijvendheid van afspraken kan in de praktijk weerbarstig zijn

## **2.5 LESSEN OVER AMBITIE**

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat in alle onderzochte cases gemeenten op zoek zijn naar een vorm van samenwerking met ondernemers in het tegengaan van zwerfafval. Waar sommige gemeenten qua ambitieniveau zich beperken tot het aansporen van ondernemers om de regels na te leven, zijn andere gemeenten veel ambitieuzer en streven na dat ondernemers bijdrage te leveren in het beheer van de openbare ruimte door bijv. een convenant af te sluiten met niet-vrijblijvende afspraken.

Een laag ambitieniveau kan mogelijk te maken hebben met het feit dat de interne organisatie van de gemeente niet geëquipeerd is om de regie te delen met een andere partij en daardoor het beste kan opereren in een voornamelijk beheersmatige rol. De ambitie voor een samenwerking kan ook samenhangen met de mate waarin de ondernemers georganiseerd zijn. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op in gegaan.

## 3. Organisatie

In dit hoofdstuk worden de verschillende mogelijkheden besproken voor de organisatie van de aanpak. Deze is in drieën te verdelen. Allereerst is er de wijze waarop de gemeente georganiseerd is, ten tweede is er de organisatiegraad van de ondernemers en ten derde is er de organisatie van het contact tussen gemeente en ondernemers. Uit alle casussen blijkt dat deze drie aspecten van organisatie sterk bepalende factoren zijn in het succes van participatie door ondernemers bij beheer van de openbare ruimte. Een goed doordacht plan van aanpak ten opzichte van de organisatie verdient dan ook sterk de voorkeur bij aanvang van een participatietraject.

### 3.1 GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Bij de bestrijding van zwerfafval zijn verschillende gemeentelijke diensten actief betrokken. Denk daarbij aan reinigingsdiensten, milieudiensten, openbare werken, economie en afdelingen gericht op participatie. Uit de ervaring in de verschillende casussen blijkt dat de afstemming tussen de verschillende betrokken diensten soms verbetering behoeft. Het kan zo zijn dat verschillende afdelingen of diensten een eigen belang hebben in de aanpak, of dat een integrale benadering van het probleem ontbreekt. Ook kan het gebeuren dat afdelingen naar elkaar wijzen als zaken niet lopen zoals afgesproken.

#### **Voorbeeld**

Bij de casus Bos en Lommerplein in Amsterdam bleek dat 'beheer' en 'handhaving' niet goed op elkaar afgestemd waren. Hierdoor waren er op sommige tijden te veel medewerkers aanwezig op het plein, terwijl op andere tijden (met name bij het piekmoment van de afbouw) juist te weinig medewerkers aanwezig waren om te zorgen dat het plein netjes werd achtergelaten.

Uit de geanalyseerde cases blijkt dat de meeste initiatieven voor participatie bij openbare ruimte en zwerfafval ontstaan op niveau van het middenmanagement van een van de gemeentelijke diensten. Het initiatief of project wordt vervolgens ook van daaruit aangestuurd en bij eventuele problemen wordt gepoogd deze op dat niveau op te lossen. Dit lukt echter niet altijd. Uit de casestudies blijkt niet dat men bestuurlijk naar een hoger niveau escaleert als men vastloopt binnen de organisatie. Juist

vanwege de breedte van de gemeente, is het dan ook van belang dat er een eenduidige bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever is binnen de gemeente. Dit zorgt ervoor dat er een duidelijke probleemeigenaar is die ook doorzettingsmacht heeft.

Als gekozen wordt voor een nieuwe richting ten aanzien van bijvoorbeeld participatie door ondernemers, verdient het de voorkeur dat deze aanpak binnen de eigen organisatie breed wordt gedragen. Waar de ene afdeling baat heeft bij een extra inzet door ondernemers, kan dat op een andere afdeling leiden tot een terugloop in personeel. Deze gevoeligheden verdienen daarom een grote mate van aandacht in de ontwikkeling van de aanpak. Draagvlak kan gecreëerd worden door de verschillende betrokken afdelingen om de tafel te zetten en de aanpak te bespreken, waardoor eventuele weerstand bij medewerkers als gevolg van (baan-)onzekerheden kan worden weggenomen.

Tot slot is voor vlotte, eenduidige interne communicatie van belang dat elke afdeling een duidelijk aanspreekpunt heeft en dat er voor deze aanspreekpunten ook tijd wordt vrijgemaakt om daadwerkelijk een bijdrage te leveren.

### **3.2 ORGANISATIEGRAAD ONDERNEMERS**

De wijze waarop ondernemers in een gebied georganiseerd zijn, heeft consequenties voor de mogelijkheden voor participatie bij het beheer van de openbare ruimte. In de meeste gebieden is de organisatiegraad van ondernemers niet optimaal. Een hoge organisatiegraad van ondernemers maakt het makkelijker voor gemeenten om te communiceren doordat er een duidelijke, representatieve gesprekspartner is. Deze partner kan er voor zorgen dat ondernemers ook onderling elkaar aan zullen sporen tot het naleven van afspraken. De gemeente is uiteraard afhankelijk van de bereidheid tot organisatie van de ondernemers, maar zij kan proberen de organisatiegraad te beïnvloeden door bijvoorbeeld het initiëren van initiatieven of het bieden van ondersteuning via een winkelstraatmanager. Ook is het goed om sleutelfiguren te identificeren die, al dan niet als onderdeel van het bestuur van een ondernemersvereniging, andere ondernemers kunnen mobiliseren en motiveren. Dit betekent vaak dat er vanuit de gemeente of een door de gemeente aangewezen persoon (vaak een winkelstraatmanager) moet investeren in een goede relatie met de ondernemers.

Een van de instrumenten om de ondernemers te verenigen is een Bedrijven Investeringszone (BIZ) (zie toelichting in kader). De BIZ is geen toeverinstrument voor een hoge organisatiegraad, maar het zorgt wel voor een grotere financiële armslag doordat alle gebruikers van niet-woningen verplicht worden mee te betalen. Om een hogere organisatiegraad te creëren is het noodzakelijk dat de BIZ een goed bestuur heeft dat ook kan rekenen op draagvlak van de overige ondernemers. Waar mogelijk

kunnen gemeenten een dergelijke organisatieconstructie voor ondernemers stimuleren.

**Voorbeeld**

Het belang van goed georganiseerde ondernemers is gebleken bij het traject in de Witte de Withstraat in Rotterdam. De ondernemers in de Witte de Withstraat zijn verenigd in een Bedrijven Investeringszone (BIZ). De aanwezigheid van de BIZ heeft de gezamenlijke inspanningen met de gemeente vergemakkelijkt: de winkelstraatmanager diende als aanspreekpunt voor de ondernemersvereniging en maakte het mogelijk om vrijwel alle aanwezige horeca- en andere ondernemers te motiveren voor een gezamenlijke aanpak van zwerfafval.

**Bedrijven Investeringszone (BIZ)**

Bedrijven Investeringszones zijn zones (bijvoorbeeld winkelstraten of bedrijventerreinen) waarin alle gebruikers van niet-woningen investeren in bijvoorbeeld de openbare ruimte. Veelal gaat het om investeringen gericht op schoon, heel en veilig. Bijzonder aan de regeling is dat het freeriders (ondernemers die niet meebetalen, maar wel profiteren van de investeringen) tegengaat doordat bij een bepaalde meerderheid in een gebied die vóór invoering van een BIZ is, alle gebruikers van niet-woningen kunnen worden verplicht mee te betalen in de stichting. Al het geld wat in deze BIZ-stichting zit, wordt vervolgens gebruikt om te investeren in het ondernemersklimaat, aanvullend op de gemeentelijke diensten.

Minimaal de helft van alle gebruikers van niet-woningen in een gebied moet zich hebben uitgesproken over de invoering van een BIZ en daarvan moet minimaal 2/3e deel zich vóór invoering hebben uitgesproken, wil een BIZ in werking treden. Daar komt bij dat de totale WOZ-waarde van de voorstanders hoger moet zijn dan die van de tegenstanders. De BIZ-bijdrage, waarvan de hoogte is vast te stellen door het bestuur van een BIZ, is in de experimentenwet gerelateerd aan de WOZ-waarde en wordt geïnd door de gemeente, die het doorgeeft aan het BIZ-bestuur.

**3.3 ORGANISATIE CONTACT TUSSEN GEMEENTE EN ONDERNEMERS**

Gemeenten kunnen het contact met ondernemers op verschillende wijze organiseren. In sommige gevallen is er geen sprake van reguliere contactmomenten, wat het stimuleren van participatie bemoeilijkt. De benodigde basis voor samenwerking – elkaar kennen en wederzijds vertrouwen - is immers dan nog niet aanwezig. Bij de cases in Boxtel en het Bos en Lommerplein bleek dit het geval. Hierdoor was er



relatief weinig ruimte voor het vergroten van de inzet van ondernemers om zwerfafval tegen te gaan. Dit vertaalde zich in een meer beheersingsgerichte aanpak, waar gestreefd werd naar het bereiken van een minimumniveau van schoon. Als de gemeente een meer actieve bijdrage van ondernemers verwacht (ambitie om initiatieven van ondernemers te ondersteunen of samen te werken aan het resultaat) is regelmatig contact dus van belang.

In verschillende gemeenten is er wel sprake van reguliere contactmomenten, middels bijvoorbeeld een maandelijks wijkoverleg waar zowel gemeente als ondernemers aanwezig zijn. Hoe sterker dit contact, hoe hoger ook de ambities voor participatie en de mate van samenwerking. In Breda en in Rotterdam (Boulevard-Zuid) heeft men gebruik gemaakt van een Keurmerk Veilig Ondernemen om de samenwerking te bestendigen (zie toelichting in kader). “Schoon” is een van de pijlers van het KVO overleg en is een zeer goed vehikel gebleken voor de gezamenlijke aanpak van zwerfafval.

### **Voorbeeld**

Zowel de ondernemers als de gemeente zijn erg actief in Rotterdam, Boulevard-Zuid. In de afgelopen jaren zijn diverse samenwerkingsverbanden ontstaan. Tijdens de KVO-overleggen is ‘Schoon’ een vast agendapunt geworden. De deelgemeente neemt namens de gemeente deel aan deze overleggen en koppelt relevante informatie

Het sluiten van een convenant met niet-vrijblijvende afspraken is ook een vorm om de samenwerking tussen ondernemers en gemeente te organiseren. Hoewel er vooralsnog geen voorbeelden bekend zijn, is het denkbaar dat uiteindelijk een vergaande vorm van samenwerking tussen de gemeente en de ondernemers resulteert in het oprichten van een gezamenlijke organisatie die het beheer uitvoert van de openbare ruimte. Als gezamenlijke convenanten wordt ondertekend tussen de gemeente en de ondernemers, is het zaak dat aan beide kanten goede en gecommitteerde contactpersonen zijn aangewezen voor de naleving van de afspraken.

## **3.4 LESSEN OVER ORGANISATIE**

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende lessen worden getrokken: De organisatievorm is belangrijk maar nog altijd een afgeleide en een manier om de ambities te realiseren. Voor wat betreft de interne organisatie van de gemeente, is het van belang dat er een duidelijke probleemeigenaar aanwezig is die regie voert op duidelijk geformuleerde doelen en effecten. Het is dan ook van belang om de

gemeentelijke ambities van participatie door ondernemers helder te definiëren. Afhankelijk van de wijze waarop de ondernemers (al dan niet) georganiseerd zijn, kan vervolgens het contact tussen gemeente en ondernemers vorm gegeven worden. Reguliere contactmomenten vormen een belangrijke basis om de samenwerking met ondernemers bij het beheer van de openbare ruimte uit te bouwen. De gemeente heeft geen rechtstreekse invloed op de organisatiegraad van de ondernemers, maar kan de ondernemers wel stimuleren bijvoorbeeld door het aanstellen van een winkelstraatmanager.

### **Het Keurmerk Veilig Ondernemen**

Het KVO is een certificeringregeling met normen voor veiligheid, die landelijk zijn vastgesteld (aan de hand van een sterrensystematiek). Het KVO-certificaat kan behaald worden als ondernemingen (werknemers en werkgevers), gemeente, politie en andere relevante partijen gezamenlijk een aantal bewezen effectieve en structurele maatregelen hebben getroffen, om de veiligheid op een bedrijventerrein of in een winkelcentrum structureel op een hoger plan te brengen.

Hierdoor wordt beoogd, dat de criminaliteitsschade wordt verminderd en het imago van het gebied wordt verbeterd met alle positieve effecten voor de economische structuur en het vestigingsklimaat. Het succes van het keurmerk berust dus op de samenwerking van verschillende actoren met ieder hun eigen rol. De betrokken actoren zijn:

- de gemeente
- de politie
- de brandweer
- de beveiligingsinstanties
- de ondernemers

Het doel van deze samenwerking is een vermindering van criminaliteit en een verhoging van de veiligheidsgevoelens van winkeliers, winkelpersoneel en bezoekers van het gecertificeerde winkelgebied. Door verschillende maatregelen goed op elkaar af te stemmen, wordt een optimaal rendement gehaald uit de samenwerking en verwachten actoren de criminaliteit en overlast in een winkelgebied op effectieve wijze te kunnen bestrijden.

Binnen dit proces is de gemeente verantwoordelijk voor de veiligheidsaspecten in het openbaar gebied, zoals voldoende verlichting, inrichting van de openbare ruimte, afvalverwerking en dergelijke. Daarnaast heeft de gemeente, samen met de politie, een regisserende rol bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Ook de winkelier(s) dienen in dit proces hun verantwoordelijkheid te nemen door actief te participeren en structureel aandacht te hebben voor veiligheid in de winkel. Dit dient ondermeer tot uiting te komen in het doorvoeren van maatregelen die het veiligheidsbeleid vergroten. De maatregelen bewegen zich op een drietal gebieden namelijk organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen. Naast de winkeliers kunnen ook winkeliersverenigingen betrokken zijn als (indirecte) actor. Door bijvoorbeeld collectief te participeren in KVO kan men zich als veilig winkelgebied profileren.

## 4. ■ Zwerfafvalproblematiek en gebiedsDNA

Kapot glas op straat na een uitgaansavond of een leeg patatbakje bij de ingang van een kledingwinkel. Dit is zwerfafvalproblematiek zoals ondernemers dit in de praktijk kunnen tegenkomen. Specifieke gebiedskenmerken trekken een specifiek publiek (uitgaanspubliek, winkelend publiek, toeristen) en gebieden hebben daardoor ook vaak specifieke zwerfafvalproblemen: afval achtergelaten door het publiek. De ondernemers zijn niet de directe veroorzakers van dit zwerfafval, maar een schone zaak en een schoon gebied daaromheen heeft positief effect op de klandizie, zo is de gedachte. De vraag is dan ook of ondernemers zich verantwoordelijk voelen en bereid zijn om te participeren bij het opruimen van dit zwerfafval en dus het schoonhouden van de directe omgeving van de onderneming.

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende gebiedstypen waar ondernemers gevestigd zijn, bijbehorende zwerfafvalproblematiek en de invloed dat dit heeft op hun participatiebereidheid bij de aanpak van zwerfafval. Op basis van de geanalyseerde case studies worden drie type gebieden onderscheiden, namelijk: horecagebieden, winkelgebieden en markten. Hierbij is uitgegaan van de functie en (daarmee samenhangend) sterkst vertegenwoordigde ondernemerstype in een gebied. Dit onderscheid is niet altijd heel strikt, daar in veel binnensteden de functies gemengd zijn in gebieden.

### 4.1 HORECAGEBIEDEN

In binnensteden, waar op korte afstand van elkaar horecabedrijven zoals cafés, fastfoodondernemers en restaurants, maar ook winkels en andere bedrijven gevestigd zijn, is sprake van een specifiek zwerfafvalprobleem: kapot glas, sigarettenpeuken, lege snackzakjes/-bakjes; afval veroorzaakt door consumptie. Dit zwerfafval wordt door winkelend publiek, maar voornamelijk 's avonds en in de weekenden veroorzaakt door het uitgaanspubliek. De vraag is in hoeverre horecaondernemers verantwoordelijk zijn (en zich verantwoordelijk voelen) voor dit afval dat door toedoen van hun klanten op straat terecht komt.

#### ***Voorbeeld***

Tijdens het traject in Kampen bleek dat de winkeliers in de binnenstad een verantwoordelijkheid zagen weggelegd voor hun collega horecaondernemers bij het schoonhouden van de binnenstad tijdens uitgaansavonden. De horecaondernemers

vonden op hun beurt dat het vingertje wel erg makkelijk hun kant op wees: het glas dat 's ochtends op straat ligt, komt veelal van kapotte flessen die het uitgaanspubliek zelf mee de stad inneemt en leegdrinkt voordat zij de horecagelegenheden binnenstappen. De horecaondernemers voelden zich hier niet verantwoordelijk voor.

Ook de onderzochte casus de Witte de Withstraat in Rotterdam is een gebied met gemengde functies, maar met een accent op horeca. Hier zijn soortgelijke geluiden te horen onder ondernemers als in Kampen. Echter is de overlast van zwerfafval veel minder in Rotterdam.

De cases leren dat geprobeerd moet worden om het 'vingerwijzen' tussen ondernemers te voorkomen omdat dit het oplossen van het probleem in de weg staat. Beter kunnen de horecaondernemers en winkeliers in het gebied gewezen worden op het gezamenlijk belang van een schone omgeving, om vanuit daar te kijken welke eigen verantwoordelijkheid daar voor iedereen gezamenlijk bij hoort en wat mogelijke oplossingen zijn voor het zwerfafvalprobleem.

#### 4.2 (HOOFD)WINKELSTRATEN / WINKELCENTRA

In (hoofd)winkelstraten en winkelcentra zijn verschillende soorten ondernemingen gevestigd die zowel in winkeloppervlakte als in opzet (assortiment, keten of niet, etc.) verschillen. Winkelstraten kunnen kampen met een soortgelijk zwerfafvalprobleem als horecagebieden als het gaat om afval veroorzaakt door consumptie van eten en drinken. Ook wordt zwerfafval veroorzaakt door bijvoorbeeld verpakkingsmateriaal van nieuwe aankopen. Ook hier is de vraag in hoeverre winkel- en horecaondernemers zich verantwoordelijk voelen voor dit afval dat door toedoen van hun klanten op straat terecht komt.

##### ***Voorbeeld***

De eigenaar van een snackbar in het centrum van Zaandam<sup>3</sup> De snackbareigenaar gaf aan dat hij veel prullenbakken in zijn zaak had staan en ook voor de ingang. Toch kon hij niet voorkomen dat de snackzakjes, duidelijk herkenbaar afkomstig van zijn zaak, op straat rondzwerven doordat klanten hun frietje al wandelend opeten. Ook kwam het voor dat juist andere prullenbakken dan die van zijn zaak uitpuilden met o.a. verpakkingen afkomstig van zijn snackbar. Hoewel de ondernemers in de binnenstad van Zaanstad over het algemeen best bereid waren om zwerfafval veroorzaakt door

---

<sup>3</sup> Zwerfafvaltraject Zaanstad (2013)

consumptie van hun eigen producten op te ruimen, was de bereidheid om afval afkomstig van 'andermans zaak' op te ruimen een stuk minder echter.

Een veelvoorkomend probleem van fastfood werd door de eigenaar van een snackbar in het centrum van Zaandam<sup>4</sup> aangekaart (zie kader). Klanten eten hun snack niet of maar deels op in de zaak, vaker consumeren ze hun eten terwijl ze verder wandelen. Het afval wordt hierdoor op een andere plek weggegooid dan waar het gekocht is. Om echt te komen tot een schoon winkelgebied met ondernemers is het daarom belangrijk om de gezamenlijkheid van het probleem in te zien, denkwijzen als "ik ruim geen afval op van andermans zaak" bij ondernemers te doorbreken, zodat men onderling tot een samenwerking kan komen.

Op basis van ervaring uit diverse zwerfafvaltrajecten met ondernemers in winkelgebieden lijkt de betrokkenheid bij de directe omgeving op het eerste gezicht groter bij zelfstandig ondernemers, dan bij managers van grootwinkelbedrijven (ketens). Niet alleen voelen zelfstandig ondernemers zich erg verantwoordelijk voor de uitstraling van hun eigen zaak omdat deze van henzelf is en zij er voor hun inkomen direct van afhankelijk zijn, maar soms wonen zij ook boven of onder het winkelpand waardoor het niet alleen hun werk- maar ook hun directe leefomgeving betreft. Bij managers van grote winkelbedrijven is dit doorgaans niet het geval. Ook hebben zij te maken met (meer) managementlagen, waardoor initiatieven voor participatie bij de directe winkelomgeving vaak eerst afgestemd moeten worden met het hoofdkantoor. Dit kan actieve participatie bemoeilijken en het proces vertragen. Hier kan echter tegenovergesteld worden dat in de huidige economische situatie participatie met name voor veel zelfstandig ondernemers lastig is, omdat zij alle beschikbare tijd in het bedrijf moeten stoppen om te kunnen overleven. Het schoonhouden van de omgeving van de zaak staat dan vaak niet (hoog) op het prioriteitenlijstje. In sommige gevallen voeren winkels specifiek beleid voeren op het gebied van 'conscience' (bewustwording): het bewust omgaan met afval en het zorgen voor een schone directe omgeving sluit hier dan juist goed op aan.

Bij het betrekken van ondernemers in winkelgebieden bij het tegengaan van zwerfafval is het daarom belangrijk rekening te houden met de specifieke omstandigheden van gevestigde bedrijven en hun (on)mogelijkheden voor participatie. Tevens kan het lonen om te zoeken naar enkele 'frontrunners' die hun ervaringen op het gebied van zwerfafvalaanpak willen delen met andere bedrijven.

---

<sup>4</sup> Zwerfafvaltraject Zaanstad, 2013

### 4.3 MARKTEN

Een plek waar doorgaans veel afval wordt geproduceerd, is de markt. Rommel trekt rommel aan. Op een zeer druk bezochte markt kan het binnen korte tijd zeer rommelig zijn. Afspraken rondom marktafval zijn vastgelegd in een marktreglement. Zo dienen marktkooplieden afval, verpakkingsmaterialen etc. vaak zelf in te zamelen en hun standplaats opgeruimd en schoon achter te laten. Een marktmeester houdt toezicht op het naleven van de regels.

#### ***Voorbeeld***

Uit onderzoek van de Zakenpartner (2012) blijkt dat een (groot) deel van de marktkooplieden, ondernemers en bewoners in en rondom de Albert Cuypmarkt in Amsterdam de beleving hebben dat afval 24/7 op de Albert Cuypmarkt geplaatst kan worden om het te laten ophalen. Het gevolg hiervan is dat ook op tijdstippen ver na afloop van de markt afvalzakken op de markt worden gezet. De aanbiedregels werden niet nageleefd door de marktkooplieden, vervolgens werd afval bijgeplaatst door bewoners en ondernemers.

Onduidelijkheid over aanbiedregels, het onvoldoende naleven hiervan en ook nog een gebrekkige handhaving zorgen voor een slechte cocktail als het gaat om het veroorzaken van zwerfafval. In marktgebieden is duidelijkheid over het afvalbeleid een basisvoorwaarde om bijplaatsing te voorkomen.

### 4.4 OVERIGE GEBIEDSKENMERKEN

De gebiedsclassificering, zoals hierboven beschreven, komt bijna nooit voor in zuivere vorm. Meestal is er sprake van gemengde functies, waarbij een van de functies de boventoon voert. Zo is er in de Albert Cuypstraat in Amsterdam sprake van de markt, diverse winkels en horecavoorzieningen en wordt er tevens ook gewoond. Hiermee is er op verschillende tijden van de dag een ander beslag op het gebruik van de openbare ruimte. Het beheren van de openbare ruimte, voor wat betreft afvalinzameling en reiniging, vraagt een bijdrage van alle partijen. Een bepaalde discipline, conform gezamenlijke afspraken, is cruciaal in het beheersbaar houden van het beheer. Om inzicht te krijgen in de zwerfafvalproblematiek van een gebied en de mogelijkheden om hier ondernemers bij te betrekken kunnen de volgende kenmerken worden onderzocht:

#### ***Type publiek***

Het publiek c.q. klanten van ondernemers zijn heel verschillend. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het zwerfafval. Voorlichting is een van belangrijkste

instrumenten die gebruikt wordt om onwenselijk gedrag te corrigeren. De ondernemers kunnen hierin een belangrijke rol spelen door in de eerste plaats voor voldoende afvalbakken (en peukenzuilen) te zorgen, maar ook kunnen zij hun klanten op een ludieke en weinig belerende manier toch te informeren en voor te lichten over afval. Zo kunnen ondernemers als verlengde front-office fungeren van de gemeentelijke voorlichtingsafdeling. Het is dan belangrijk om de communicatie en de toon hiervan aangepast wordt aan het type publiek.

#### ***Vastgoed eigendom***

In de meeste winkelgebieden zijn de winkelpanden in handen van grote (institutionele) beleggers. De afstand tot het mede beheren van de openbare ruimte is in dat geval erg groot. Wanneer een ondernemer zelf de eigenaar is van het vastgoed en helemaal als hij ook boven in het pand woont, is de betrokkenheid groter met de leefomgeving. Bij het analyseren van een gebied, is dit een kenmerk dat de moeite waard is om uit te zoeken.

### **4.5 LESSEN OVER ZWERFAFVALPROBLEMATIEK EN GEBIEDSDNA**

Voor alle gebieden waarin ondernemers gevestigd zijn en publiek trekken, geldt dat de aanwezigheid van graffiti, plakwerk, fietswrakken en hondenpoep een negatief effect heeft op het straatbeeld en zwerfafval aantrekt. In interviews met ondernemers uit Zaanstad en Kampen werden deze factoren dan ook vaak in een adem genoemd met zwerfafvalproblematiek. Bij het stimuleren van participatie van ondernemers bij de aanpak van zwerfafval is het daarom van belang goed af te wegen, wat precies onder 'zwerfafval' verstaan wordt.

Daarnaast zijn op basis van bovenstaande de volgende lessen geformuleerd:

- Voorkom 'vingerwijzen' tussen ondernemers, benadruk het gezamenlijke belang van een schone omgeving en bijbehorende verantwoordelijkheden;
- Doorbreek de denkwijze "ik ruim geen afval op van andermans zaak";
- Houd rekening met de specifieke omstandigheden van elk bedrijf en (on)mogelijkheden voor participatie;
- Zoek 'frontrunners' die hun ervaringen op het gebied van zwerfafvalaanpak willen delen met andere bedrijven;
- Voorkom verwarring over regelgeving (aanbiedplekken- en tijden) door duidelijke communicatie naar ondernemers en publiek;
- Wees duidelijk over wat onder 'zwerfafval' wordt verstaan bij het betrekken ondernemers bij aanpak ervan.



# 5. Instrumenten

In dit hoofdstuk wordt gekeken welke instrumenten inzetbaar zijn bij de verschillende cases voor het betrekken van ondernemers bij de aanpak van (zwerf)afval. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de instrumenten die gebruikt worden om ondernemers daadwerkelijk te betrekken en instrumenten die ingezet worden bij de uitvoering van de (gezamenlijke) aanpak van zwerfafval. Bij de behandeling van het onderwerp wordt uiteraard gekeken naar de referentieprojecten en de gekozen oplossingen. Tevens worden enkele suggesties gedaan die tot optimalisatie van het resultaat kunnen leiden.

## 5.1 **AMBITIE ALS INSTRUMENT**

In de onderstaande tabel zijn de referentieprojecten weergegeven. Horizontaal zijn de gebieden aangegeven, met een toenemende intensiteit van beheer van de openbare ruimte. Verticaal zijn de ambities van de overheid ten aanzien van de regierol aangegeven. Wanneer de ambitie op zichzelf als instrument fungeert, dan zou de stelling betrokken kunnen worden dat gebieden met een zeer hoge intensiteit aan beheer zich ook lenen voor een intensieve samenwerking die resultaat gericht is. Dit blijkt echter helemaal niet vanzelfsprekend. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat de samenwerking tussen de gemeente en de ondernemers vindt plaats op basis van de organisatiegraad van de ondernemers en hun bereidwilligheid om mee te werken en mee te doen.

	<b>WINKELCENTRUM/ GEBIED</b>	<b>HORECAGEBIED</b>	<b>MARKT</b>
<b>Ambitie: Ondernemers houden zich aan de regels</b>	- Voorlichting ondernemers (Beverwaard, R'dam)		- Infrastructuur afvalbakken op peil brengen; - Voorlichting ondernemers en afspraken - Handhaving (Albert Cuyp en Bos-en-Lommerplein, A'dam) - Inzet van sleutelfiguren (Albert Cuyp, A'dam)
<b>Ambitie: Groter verantwoordelijkheidsgevoel ondernemers</b>	- Campagnedag - Convenant (Beverwijk) gezamenlijke overleg (Boulevard-Zuid, R'dam) - Adoptie afvalbakken - Faciliteren oprichting BIZ (Kampen )		
<b>Ambitie: Ondersteunen bestaande initiatieven ondernemers</b>	- Intentieovereenkomst (Hoge Vucht, Breda)	-Intentie-overeenkomst - Pilot (Breda-centrum)	
<b>Ambitie: Samenwerken aan resultaat</b>	- Convenant (Boxtel)	- Convenant (Witte de Withstraat, R'dam)	

Het bepalen van de eigen ambitie als insteek voor de samenwerking is cruciaal in de veranderingsslag die gemaakt kan worden. Er zijn grofweg drie manieren voor de gemeente om de eigen ambitie te bepalen:

1. De gemeente bepaalt de eigen ambitie en kijkt vervolgens of deze overeenkomt met de werkelijkheid van de ondernemers;
2. De gemeente onderzoekt het draagvlak onder ondernemers en de mogelijkheden tot samenwerking met de ondernemers en formuleert vervolgens op basis daarvan de ambities;
3. De gemeente is op de hoogte van de samenwerkingsmogelijkheden met de ondernemers maar kiest er voor in te zetten op een hoger ambitieniveau.

In de meeste referentieprojecten, kiest men voor een benadering zoals omschreven in punt 1. In gemeente Kampen is men juist na een enquête gaan realiseren dat er meer potentie zat in samenwerking en daarmee ruimte om de eigen ambitie te verhogen. In Breda heeft de gemeente heel expliciet gekozen voor een bepaald ambitieniveau en de burgers uitgenodigd om daarbij aan te sluiten.

## **5.2 INSTRUMENTEN OM ONDERNEMERS TE BETREKKEN**

Afhankelijk van de gekozen insteek kunnen verschillende instrumenten gebruikt worden om ondernemers te motiveren en duurzaam te betrekken bij de aanpak van zwerfafval:

- Verspreiden van voorlichtingsmateriaal (op maat)
- Organiseren van ondernemersbijeenkomst
- 1 op 1 benaderen ondernemers
- Convenant

In alle gevallen is het belangrijk om duidelijk te zijn over de doelstellingen en wat er verwacht wordt van de ondernemers. Uit een enquête in het traject in Kampen blijkt dat ondernemers simpelweg geen idee hebben wat ze voor extra inzet zouden kunnen plegen in het schoonhouden van de openbare ruimte. Gevolg is dat zij ook geen extra inzet plegen. Het aanreiken van mogelijkheden is dan ook van belang. Daarnaast is het aan te raden het eigen belang van de ondernemer en het gezamenlijke belang te benadrukken: een schonere winkelstraat leidt bijvoorbeeld aantoonbaar tot meer klanten).

### ***Verspreiden van voorlichtingsmateriaal (op maat)***

Rondom de Albert Cuyp- en Bos en Lommermarkt in Amsterdam, maar ook in Beverwijk is er gebruik gemaakt van op maat gemaakt voorlichtingsmateriaal om ondernemers te wijzen op hun verantwoordelijkheden en regelgeving betreffende (zwerf)afval. Er zijn flyers verspreid met een positieve boodschap, aangezien uit onderzoek gebleken is dat een positieve benadering meer effect heeft op het gedrag van mensen dan een lerende toon. Op de Bos- en Lommermarkt is dit gecombineerd met de Week van Nederland Schoon, waarbij ook geprobeerd is om bij bezoekers en bewoners meer bewustwording te creëren. Op de Albert Cuypmarkt is de voorlichtingsactie opgevolgd door een handhavingsactie om blijvend foute aanbieders te corrigeren. Het is onduidelijk welk effect dit heeft gehad, het is wel duidelijk dat het hier gaat om een indirecte benadering, die mogelijk als onpersoonlijk wordt ervaren.

### ***Ondernemersbijeenkomst***

Een meer persoonlijke benadering is het uitnodigen van ondernemers voor een bijeenkomst waarbij de verschillende belangen en behoeften kunnen worden geuit. Onder meer in Rotterdam (Boulevard-Zuid) en Breda (Hoge Vught) hebben dergelijke

bijeenkomsten direct tot resultaat geleid. Voor een actieve benadering van een dergelijke bijeenkomst kan men ook een zogenaamde 'schouw' organiseren met de te betrekken ondernemers. Zodoende kan al wandelend een gedeeld beeld gecreëerd worden van de problematiek en wat oplossingen zouden kunnen zijn. Dit is onder meer gedaan bij het traject in de Witte de Withstraat, dat door alle partijen als zeer aangenaam is ervaren.

#### ***1 op 1 benadering***

Ook kan men ondernemers apart benaderen, zodat er per ondernemer meer tijd beschikbaar is en aan persoonlijke relaties gewerkt kan worden, bijvoorbeeld door de winkelstraatmanager. In Breda (Centrum) is voor deze 1-op-1 aanpak gekozen. In de evaluatie van het traject in Breda is expliciet benoemd dat juist de persoonlijke aanpak de doorslag is geweest naar succes. Een mogelijk nadeel van een dergelijke aanpak is dat ondernemers niet van elkaars belangen op de hoogte zijn, wat bij de uiteindelijke uitvoer tot problemen kan leiden.

#### ***Convenant***

Een instrument dat veelal voortvloeit uit een aantal bijeenkomsten tussen gemeente en ondernemers is het samenwerkingsconvenant. Met een samenwerkingsconvenant kunnen partijen hun afspraken vastleggen, zodat deze een meer bindend karakter krijgen. De ondertekening van een convenant is het een uitgelezen moment om publiciteit te vragen voor de geleverde inspanningen en de gezamenlijke aanpak. De publiciteit kan positief bijdragen aan het imago van een ondernemer en dit kan dan ook een stimulans zijn voor hen om mee te doen. In het traject in Beverwijk is onder meer een filmpje gemaakt van de ondertekening van het convenant, wat op verschillende websites is geplaatst. De mate waarin een convenant bindend is, hangt af van de wijze waarop het is opgesteld en of deze een juridische grondslag heeft.

### **5.3 INSTRUMENTEN VOOR UITVOERING VAN DE (GEZAMENLIJKE) AANPAK**

Het is belangrijk dat de minimale bijdrage die iedere ondernemer levert is dat hij zich houdt aan de regels van het op de juiste wijze aanbieden van afval om op die manier tevens het zwerven van afval tegen te gaan. Tevens ligt er een verantwoordelijkheid bij de ondernemers om ook de eigen werknemers aan te sporen om sigarettenpeuken niet op straat te gooien. Gemeenten kunnen dergelijke afspraken intensief communiceren als de basisnorm in hun winkelstraten en indien nodig dit ook bekrachtigen met een convenant. Tevens moeten zij ook niet ervoor terugdeinzen om te handhaven indien ondernemers niks tot weinig aantrekken van deze basis gedragsregels.

In winkelgebieden waar er ook horeca aanwezig is, komt het voor dat er spanning is tussen de retailer en de horecaondernemer. De laatste krijgt vaak het verwijt om vervuiling te veroorzaken. Het is belangrijk dat gemeenten, al dan niet met

tussenkoms van een winkelstraatmanager, kunnen aangeven dat horecaondernemingen bijdragen in de diversiteit van aanbod in een winkelgebied en hiermee het winkelgebied aantrekkelijk maken. De vervuilers zijn klanten die zowel bij de horecaondernemer als bij de retailer komt. Het is dan ook deze klant die goed voorgelicht moet worden om zijn afval (bijvoorbeeld een puntzak uit een snackbar) in een afvalbak te gooien. Hierin kunnen de ondernemers als verlengde front-office fungeren van de gemeentelijke voorlichtingsafdeling om klanten actief en passief te benaderen.

In verschillende gemeenten, waaronder Beverwijk en Amsterdam, wordt ingezet op het organiseren van een opschoondag, waarbij ondernemers worden gevraagd actief deel te nemen. Dit kan georganiseerd worden in samenwerking met andere partijen als scholen of buurtbewoners. Het kan wel een goed instrument zijn om aandacht te vragen voor de zwerfafvalproblematiek. Een nadeel van een dergelijke aanpak is het incidentele karakter van de opschoondag, hoewel door herhaling op vaste momenten in de tijd een meer structurele bijdrage van ondernemers wordt gestimuleerd.

***Voorbeeld: Beverwijk: het schoonste centrum van Nederland!***

Met een campagedag vol ludieke activiteiten wilde Beverwijk aandacht besteden aan de structurele afspraken die gemaakt zijn tussen de ondernemers, de gemeente en het afvalophaalbedrijf. Er is een lijst met spelregels opgesteld met als doel van Beverwijk het schoonste centrum van Nederland te maken en te houden. Om deze feestelijke gebeurtenis kracht bij te zetten is gedacht aan:

- een opruimactie met kinderen, ouders en ondernemers
- een advertentie in de krant met de tekst: "Deze ondernemers zijn verantwoordelijk voor het schoonste centrum van Nederland!"
- een zwerfafvalmodeshow;
- inzet van actieteams van Nederland Schoon.

De gemeente kan er ook voor kiezen om voorzieningen te creëren waardoor ondernemers zich eerder aan de regels houden of extra inzet plegen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door het (strategisch) plaatsen van afvalbakken of het verstrekken van opruimmateriaal. Een geslaagde uitbreiding of aanpassing van voorzieningen vraagt om een goed begrip van de aanwezige problematiek zodat de aangeleverde faciliteiten op maat kunnen worden gemaakt. Ook kunnen er creatieve oplossingen worden bedacht, zoals gedaan is bij het traject in de Witte de Withstraat, waar zoals eerder vermeld, de ondernemers de beschikking hebben gekregen over een reinigingapparaat. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het voor-wat-hoort-wat-principe: dat wil zeggen dat de ondernemers ook daadwerkelijk iets terug moeten

doen en dat er sancties op staan (wegnemen privileges, ontnemen voordeel) wanneer afspraken niet nageleefd worden.

Uiteraard kunnen ook voor handhaving de gebruikelijke instrumenten worden ingezet

Als er al sprake is van regulier overleg, is contact uiteraard makkelijker in stand te houden. In verschillende trajecten in Rotterdam komen ondernemers en bewoners regelmatig bijeen om de voortgang te bespreken. Dit komt ook door de goede organisatie van zowel de ondernemers als de overkoepelende organisatie tussen ondernemers en gemeente. Ook de resultaten worden op wekelijkse basis gemonitord, waarbij zowel gemeenten als ondernemers zijn betrokken. Bij trajecten waar het contact niet is ingebed in een organisatie, ontbreekt tevens een visie op borging van resultaten. Dat heeft als risico, dat de resultaten incidenteel blijven.

De continuïteit van de aanpak is erg belangrijk. Gezamenlijke acties moeten niet alleen maar eenmalig plaats vinden. Vanuit een gezamenlijke visie moeten activiteiten worden uitgevoerd. Het is dan ook zaak om deze activiteiten voortdurend te controleren en te evalueren.

## 6 ■ Aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn ambitie, organisatie, zwerfafvalproblematiek, gebiedsDNA en mogelijke instrumenten bij het betrekken van ondernemers bij het beheer van de openbare ruimte aan bod gekomen. Op basis van de ervaringen in de onderzochte cases - trajecten met ondernemers in verschillende gebiedstypen door het land - en de brede ervaring met ondernemers in andere trajecten zijn de volgende aanbevelingen te formuleren:

1. Het is van groot belang dat de eigen ambitie van de gemeente vooraf wordt bepaald en dat deze de gemeente duidelijk voor ogen staat voor de samenwerking met ondernemers gezocht wordt. Afhankelijk van het type gebied (grootte, omgeving enz.), kan het zijn dat de gemeente verschillende ambities heeft voor verschillende deelgebieden. De ambitiebepaling is maatgevend voor de regierol die de gemeente gaat vervullen en daarmee ook voor de gewenste samenwerkingsvorm.
2. Het is mogelijk dat de gemeentelijke ambitie en de bijbehorende voorkeursvariant voor samenwerking niet helemaal aansluit op de organisatiegraad van de ondernemers. Hierdoor wordt samenwerking bemoeilijkt. De gemeente kan ervoor kiezen om de eigen ambitie aan te passen of de ondernemers zodanig te ondersteunen en te faciliteren dat zij wel in staat zijn samen te werken op het gewenste ambitieniveau.
3. Onafhankelijk van het gekozen ambitieniveau mag een gemeente in ieder geval de basishouding verlangen dat de ondernemers zelf (inclusief werknemers) zich aan de regels houden en geen zwerfafval veroorzaken. Eventueel kan dit worden afgedwongen.
4. Naast afspraken over het schoonhouden van de openbare ruimte kunnen ook afspraken met ondernemers gemaakt worden over communicatie. Vraag bijvoorbeeld of gebruikgemaakt kan worden van de communicatiekanalen van de ondernemers om hun klanten voor te lichten of vraag ondernemers hun klanten zelf aan te spreken. Hierin lijkt vooral een belangrijke rol weggelegd voor bedrijven waarvan bekend is dat klanten relatief veel zwerfafval veroorzaken, zoals snackbars.
5. Zorg als gemeente voor de juiste randvoorwaarden zoals voldoende vuilnisbakken of ruimte voor vuilnisbakken (die ondernemers zelf kunnen plaatsen) in een winkelgebied. Wanneer de angst bestaat dat verschillende typen vuilnisbakken zorgen voor een rommelig straatbeeld, zoek dan naar een gezamenlijke oplossing met de ondernemers en kies voor een bepaald type afvalbak.

6. Als een convenant wordt gesloten tussen de gemeente en de ondernemers, is het zaak dat deze afspraken goed worden verankerd in de gemeentelijke organisatie en bij de ondernemers. Van belang hiervoor is dat er aan beide kanten goede en gecommitteerde contactpersonen zijn aangewezen. Indien nodig kunnen gemeente en ondernemers elkaar dan snel vinden om te zorgen dat afspraken worden nageleefd.
7. Een goede organisatiegraad van ondernemers is erg belangrijk om te komen tot afspraken tussen de overheid en de ondernemers. Belangrijk is te zorgen dat naast de bestuursleden van bijvoorbeeld de ondernemersvereniging ook andere ondernemers als sleutelfiguren worden geïdentificeerd om voldoende draagvlak te creëren.
8. Het organiseren van een campagedag werkt goed om in een korte periode veel aandacht voor de afvalproblematiek te vragen. Ook kan een campagedag goed dienen als markering van de start van een structurele aanpak met ondernemers, bijvoorbeeld met een convenant of het adopteren van afvalbakken.
9. Een probleem dat in bijna alle winkelgebieden wordt ervaren is dat verschillende ondernemers met verschillende bedrijven contracten hebben gesloten voor het ophalen van bedrijfsafval. Dit leidt ertoe dat doordeweeks bijna continu afval op straat staat om opgehaald te worden. Om dit te voorkomen zouden ondernemers in collectief verband met één leverancier afspraken kunnen maken. Hierdoor kunnen alle ondernemers goedkoper uit zijn. Het kan zijn dat de overgang enige tijd in beslag neemt omdat bestaande contracten niet gelijk kunnen worden opgezegd.
10. Belangrijk voor de borging is dat participatie-initiatieven van ondernemers zo hoog mogelijk in de gemeentelijke organisatie gedragen worden. Daarbij hoort dat de regie ook zoveel mogelijk vanuit de top van de organisatie gevoerd wordt, zodat mensen en middelen aan elkaar worden gekoppeld.
11. Wanneer gestart wordt met het stimuleren van participatie door ondernemers in de openbare ruimte is het vaak de gemeente die de trekkersrol op zich neemt. Het valt aan te raden van tevoren reeds na te denken over een strategie of aanpak om de verantwoordelijkheid voor een project daadwerkelijk bij de ondernemers te beleggen. Daarmee wordt direct het gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid over de openbare ruimte vergroot.



**Geraadpleegde literatuur**

DHV (2012), Plan van aanpak diverse maatregelen- Winkelgebied Beverwaard

De Zakenpartner (2012), Inventarisatie en Maatwerkenaanpak van zwerfafval Albert Cuypmarkt Amsterdam

De Zakenpartner (2011), Inventarisatie en Maatwerkplan zwerfafval in winkelgebieden gemeente Boxtel

De Zakenpartner (2012), Borging en beheer in de aanpak van zwerfafval Rotterdam Cool-Zuid

De Zakenpartner (2013), Actieplan Bos & Lommerplein Schoon

Beheeraccent (2012), Doorbraakplan gemeente Breda, "Samen werken aan een schoon winkelcentrum"

Beheeraccent (2013), Samen werken aan een winkelstraat, Boulevard Zuid Gemeente Rotterdam

Cyber Adviseurs (2011), Plan van aanpak, Verdiepingstraject zwerfafval Hoge Vucht

Cyber Adviseurs (2013), Plan van aanpak Binnenstad Breda

Planterra (2012), Projectvoorstel: Participatie van ondernemers (Breestraat e.o.) in de aanpak van zwerfvuil en onkruid

Public Result (2013), Samen houden we Kampen schoon, eindrapportage thematraject participatie in de binnenstad van Kampen