

Handhaven in de praktijk, stations en OV-gebieden

Het openbaar vervoer vormt een belangrijke schakel in persoonlijke mobiliteit. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van trein- bus- en metrostations en -haltes. Doordat grote groepen mensen dagelijks op doorreis zijn en er daarbij ook nog eens veel wordt geconsumeerd, is de vervuilingsgraad relatief hoog daar komt bij dat met name de stationsgebieden veel variëteit kennen in straatbeeld (fietsenstallingen, parkeerplaatsen, pleinen, bushaltes, et cetera). Daardoor komt het soms rommelig over en haalt het bij mensen een gevoel van onveiligheid naar boven. Zwerfafval draagt bij aan de rommeligheid en daarmee ook indirect aan het gevoel van onveiligheid bij burgers.

Doelgroep

De handhaving is specifiek gericht op het gedrag van reizigers in het openbaar vervoer. In de aanpak wordt daarbij onderscheid gemaakt in grotere stationsgebieden en kleine stationsgebieden en OV-haltes .

Grotere stationsgebieden

Bij de grotere stationsgebieden heb je als gemeente te maken met verschillende partijen. Enerzijds heb je te maken met de reiziger zelf. Anderzijds met de beheerder van het stationsgebouw, inclusief perrons (de spoorwegen, metromaatshappij) en de beheerders van het aangrenzend terrein (parkeerplaatsen, fietsenstallingen, busstation en aangrenzende gebieden langs het spoor). Op de grens van het beheer gaat het veelal mis: het ene deel kan zijn schoongemaakt terwijl het deel van een andere beheerder er nog vervuild bijligt. Daarbij komt dat de problematiek bij stations veelal breder is dan enkel een zwerfafvalprobleem: verkeerd geparkeerde fietsen, weesfietsen, fietswrakken, matige verlichting, en verpaupering. Daarbij bestaat veelal een probleem rond (het gevoel van on-)veiligheid. Dit pleit voor een integrale aanpak waarbij wordt samengewerkt met de verschillende partijen.

De aanpak van een groter stationsgebied begint met het contact leggen met de verschillende beheerders en betrokkenen. Dit is in de praktijk niet altijd een eenvoudige klus. Een probleem is dat men veelal niet weet bij wie men binnen de betrokken organisaties moet zijn. Een goed startpunt is het aanspreken van de exploitant van de verkooppunten met herleidbaar afval. Voor NS stations is dit Servex BV. Dit is een volle dochter van de NS (NS Poort). Servex BV exploiteert de restaurants en winkels op stations die reizigers van eten en drinken voorzien. Servex BV exploiteert onder meer AH-To Go, C'est du pain, SWIRL'S, Wizzl en anderen.

Aangezien het zwerfvuil veelal buiten het 25-meter gebied van de desbetreffende verkooppunt ligt, is repressief handhaven op basis van het Activiteitenbesluit lastig. Het is daarom zinvoller alle betrokken organisaties en benodigde personen binnen die organisaties in kaart te brengen. Denk hierbij aan de stationsbeheerders en toezichhouders (de NS, spoorwegpolitie, schoonmaakorganisaties), de beheerder van de parkeerplaatsen of P&R voorziening (Q-Park) en de beheerder van de fietsenstallingen, et cetera.

Het optreden als trekker die de verschillende partijen in kaart brengt, bij elkaar brengt en contactgegevens uitwisselt vormt een belangrijke eerste stap. Het elkaar kunnen vinden vanuit het besef met hetzelfde probleem te maken te hebben en dezelfde oplossing na te streven vormt de basis voor veel verbetering.

Vervolgens is een inventarisatie van de probleemgebieden en de verantwoordelijken van belang. Wanneer deze bekend zijn, kan gericht naar oplossingen worden gezocht. Dit kan bijvoorbeeld zijn een betere afstemming van de werkzaamheden van de verschillende uitvoerders c.q. beheerders (alles op dezelfde dag schoonmaken waardoor het gebied in z'n totaliteit een keer schoon is: vuil trekt vuil aan) maar ook een verbeterde inrichting met de afvalvoorzieningen. De specifieke aanpak is erg situatieafhankelijk.

Naast een betere afstemming kan in een integrale aanpak ook worden ingezet op het vergroten van de subjectieve pakkans door de op de stations aanwezige partijen te betrekken in het aanspreken op het gedrag van de reiziger. Met name op de grotere stations, waar meer personeel rondloopt (schoonmaakploegen, conducteurs, spoorwegpolitie) kan de subjectieve pakkans hierdoor worden vergroot. De objectieve pakkans blijft relatief klein. Aangezien de stations(gebieden) vol staan met zuilen voor reclame-uitingen kan de subjectieve pakkans ook door een communicatiecampagne worden vergroot, eventueel aangevuld met een duidelijk zichtbare handhavingsactie.

De OV-haltes / kleinere stations

De bus- en tramhaltes worden over het algemeen als openbare ruimte beschouwd dat door of namens de gemeente wordt beheerd en schoongemaakt. Vaak worden de wachthokjes ofabri's zelf weer beheerd door een derde partij, veelal een organisatie die zich richt op het zogenaamde reclaimedragend stadsmeubilair (bijvoorbeeld JCDecaux). Deze organisaties dragen dan zorg voor het schoonhouden van de wachthokjes (de verwijdering van bijvoorbeeld stickers en graffiti). In sommige gemeenten, afhankelijk van gemaakte afspraken, leggen dergelijke organisaties ook de prullenbakken en houden ze een deel van het gebied rond deabri's schoon. Door het ontbreken van structureel aanwezig professioneel toezicht is de objectieve pakkans bij OV-haltes en kleine stations klein. Ook hier geldt dat de aanpak zich meer zal moeten richten op het vergroten van de subjectieve pakkans door voorlichting en communicatie.

Voorlichting en communicatie

Naast een integrale aanpak, waarin wordt gezocht naar samenwerking, kan communicatie worden ingezet om reizigers voor te lichten over de geldende regels. Tevens wordt veel verwacht van het verpersoonlijken van de schoonmaakactiviteiten. Zo zijn bij diverse stations communicatiecampagnes gevoerd waarin de schoonmaakmedewerkers centraal stonden. Een andere (ludieke) actie is een campagne in Eindhoven waar de achterkant van een bus volledig is bestickerd en waardoor deze eruit ziet als een echte vuilniswagen, compleet met twee vuilnis mannen. *'Maak van de bus geen vuilniswagen'* is de te lezen boodschap. Hoewel de campagne meer gericht is op het afval in het openbaar vervoer, legt ze wel de nodige aandacht op het zwerfafvalprobleem.

Wet- en regelgeving

Per 1 januari 2008 is het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, beter bekend als het Activiteitenbesluit, in werking getreden. Hiermee is het uitgangspunt geworden dat bedrijfsmatige inrichtingen moeten voldoen aan de algemene regels, tenzij ze vergunningplichtig zijn. Afdeling 2.5 van het Besluit gaat in op het afvalbeheer.

Hierin vormt artikel 2.13 de grondslag voor de verwijderingsplicht van etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen, of andere materialen die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting bestemd zijn binnen een straal van 25 meter van de inrichting.

Door de juridische eisen die worden gesteld aan het begrip 'inrichting' vallen allerlei tijdelijke verkoopactiviteiten niet onder het bereik van de inrichtingsregulering. Een zogenaamde loempia tent op het stationsplein valt hiermee buiten de inrichtingsregulering. Ook het (gratis) verspreiden van kranten valt buiten de scope van een inrichting. Wel bestaat dan via de plaatselijke verordening de mogelijkheid hiervoor alsnog regels op te stellen. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid aanvullende (zwerfafval)regels op te nemen in de afvalstoffenverordening. Op de site van de VNG (www.vng.nl) kunt u een model afvalstoffenverordening vinden. Hierin staat onder andere:

'De houder of beheerder van een inrichting waar eet- of drinkwaren worden verkocht die ter plaatse kunnen worden genuttigd, is verplicht:

- a. een afvalbak, -mand of soortgelijk voorwerp in of nabij de inrichting op een duidelijk zichtbare plaats aanwezig te hebben, waarin het publiek afval kan achterlaten;
- b. zorg te dragen dat deze afvalbak, -mand of soortgelijk voorwerp van een zodanige constructie is dat het afval daarin deugdelijk geborgen blijft en dat die afvalbak, -mand of voorwerp steeds tijdig wordt geledigd;
- c. zorg te dragen dat dagelijks, uiterlijk een uur na sluiting van de inrichting, doch in ieder geval terstond op eerste aanzegging van een ambtenaar, belast met de toezicht op de naleving van dit artikel, in de nabijheid van de inrichting achtergebleven afval, voor zover kennelijk uit of van die inrichting afkomstig, wordt opgeruimd.'

Bij zwerfafval veroorzaakt door ondernemers kan via bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving toezicht worden gehouden op de milieuvoorschriften. Hierbij kan bestuursdwang of een dwangsom worden opgelegd of de vergunning kan worden ingetrokken.

Handhaving op zwerfafval door bezoekers vindt plaats middels de APV. In de gemeentelijke afvalstoffenverordening kunnen regels worden opgenomen om zwerfafval tegen te gaan. Wie deze regels overtreed pleegt op grond van artikel 1a, onder 3° van de Wet op de economische delicten (Wed) een zogenaamd economisch delict. Op de website van het ministerie van VROM zijn de regels voor het uitschrijven van boetes voor zwerfafval uitgewerkt. Veelal vindt inning van de boetes nu door Justitie plaats en komen de opbrengsten ervan terecht in de kas van het ministerie van Justitie. Gemeenten hebben per 1 januari 2009 de keuze tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking waardoor gemeenten de mogelijkheid hebben de boetes voor het veroorzaken van zwerfafval zelf te innen en de opbrengst zelf te houden. Hier staat dan wel een grotere administratieve last tegenover.

Voorbeeldprojecten

Gemeente Barendrecht

De aanpak van het zwerfafval bij het station maakt deel uit van een integrale aanpak om de sociale veiligheid op het station te vergroten.

Hiertoe zijn inmiddels extra prullenbakken geplaatst en er zijn plannen voor extra toezicht van de regiopolitie op horeca-avonden en plannen voor menselijk en cameratoezicht.

De gemeente Barendrecht heeft gekozen voor een integrale aanpak waarin een zogenaamd Lokaal Veiligheidsarrangement centraal staat. In een dergelijke samenwerkingsmodel spreken partijen af zich voor een langere periode te willen inspannen. In het arrangement zijn verschillende partijen als NS, politie en omwonenden vertegenwoordigd. Eén van de maatregelen die binnen het veiligheidsarrangement moet gaan plaatsvinden is te komen tot een beheerconvenant met de NS Poort. In dit convenant moeten afspraken worden gemaakt omtrent het beheer zodat sprake is van dezelfde omgang en normen als die de gemeente hanteert. Voor de aanpak is binnen de gemeente Barendrecht wijkregie aangesteld als regisseur en voorzitter van de werkgroep sociale veiligheid station Barendrecht. Wijkregie nodigt partijen uit, verzorgt de agenda en verslaglegging en bewaakt de voortgang van het project.

In Den Haag kiest men voor een geïntegreerde en gerichte aanpak onder regie van de gemeente. Zo is er voor de openbaar vervoer haltes een driepartijen overeenkomst tussen de gemeente, HTM en JCDecaux afgesloten. Vervoersmaatschappij HTM is verantwoordelijk voor het schoonhouden van het gebied tussen de tramsporen. Dit geldt ook voor de haltes, tenzij het tussen de sporen hier verhard zijn. In die gevallen is stadsbeheer verantwoordelijk. Deabri's en het gebied hieromheen worden door JCDecaux schoongehouden. In het verleden waren er wel eens zwerfafvalproblemen bij een aantal haltes, met name op de lijn naar Scheveningen. Er bleek onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de partijen te zijn. Door afspraken is een betere afstemming gecreëerd waardoor het probleem nu verholpen is.

Bronnen en aanvullende informatie

- Gemeente Barendrecht.
- Gemeente Groningen.
- Gemeente Amsterdam.
- HTM.
- Stichting Nederland Schoon.
- *Binden aan zwerfafval, Een handreiking om bedrijven, instellingen en burgers te betrekken bij het reduceren van zwerfafval*, SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer, mei 2007.
- Routeplanner handhaven op zwerfafval.
- *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid; Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Dr. J.G. van Erp; deelpublicatie in 'Handhaving en Gedrag', Samenvatting drie publicaties: Bestrafen, belonen en beïnvloeden, Invloeden op regelnaleving door bedrijven, Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid; Ministerie van Justitie, december 2006.
- *Het begrip 'Inrichting' in de Wet Milieubeheer, Een onderzoek naar het begrip 'inrichting' als aangrijpingspunt voor milieuregelgeving*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Juni 2002.
- Zwerfafval informatief , nummer 1, januari 2009 – Haagse bezems vegen schoon
- www.infomil.nl (op de hoofdpagina onder – Wetgeving en handhaving - Activiteitenbesluit).
- www.vrom.nl (dossier 'Activiteitenbesluit' onder: onderwerpen – wet- en regelgeving).
- www.vng.nl