

Samen werken aan een
Schoner Nederland

IMPULSPROGRAMMA ZWERFAFVAL



**Preventie
rokengerelateerd
zwerfafval**

bij de invoering van het rookverbod in de horeca

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Rokengerelateerd zwerfafval	2
2.1	Wat is rokengerelateerd zwerfafval?	2
2.2	Wat is de milieuschadelijkheid van sigarettenpeuken?	2
2.3	Wat is de omvang van het sigarettenpeukenprobleem?	3
3	Weggooi gedrag van rokers	6
3.1	Gedragsonderzoek	6
3.2	Weggooi gedrag van rokers	9
3.2.1	Observaties uit gedragsonderzoeken	9
3.2.2	Rookgedrag: buitenroken en roken tijdens het uitgaan	9
3.2.3	Waarom gooien rokers hun peuken op straat?	10
3.2.4	Wanneer zouden rokers hun gedrag veranderen?	11
3.2.5	Valkuilen	11
4	Wetten en regels 'rokengerelateerd zwerfafval'	13
4.1	De Nederlandse situatie	13
4.1.1	Wetgeving: "Rookverbod in de horeca"	13
4.1.2	Welke horecabedrijven zijn van het rookverbod betroffen?	13
4.1.3	Bij welke horecabedrijven zal de druk op de buitenruimte het grootst zijn?	13
4.1.4	Waar zal (naar verwachting) het rokengerelateerde zwerfafval tot extra toename kunnen leiden?	15

Colofon

IMPULSPROGRAMMA ZWERFAFVAL

'Preventie rokengerelateerd zwerfafval' is een uitgave SenterNovem in het kader van het Impulsprogramma Zwerfafval. Onder het motto 'Samen werken aan een schoner Nederland' bundelden overheid en bedrijfsleven in 2007 de krachten om een stevige vuist te maken tegen het groeiende zwerfafvalprobleem. Het Impulsprogramma is een initiatief van VNO-NCW (ook namens MKB-Nederland), VNG en het Ministerie van VROM. Voor de uitvoering tekenden Stichting Nederland Schoon, SenterNovem en VNG.

Alle instrumenten vindt u op:

www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl/gemeenten/kennisbank

Voor advies of hulp: **bel Helpdesk Afvalbeheer**

Wilt u advies of ondersteuning bij het voorkomen en bestrijden van zwerfafval in uw gemeente en/of over de subsidiemogelijkheden van uw zwerfafvalproject?

Neem dan contact op met Helpdesk Afvalbeheer van SenterNovem: Tel. (030) 214 79 79 (elke werkdag van 9.00 - 12.00 uur). Per mail zijn we de hele dag bereikbaar: afvalbeheer@senternovem.nl

Publicatienummer: 3UA0805



Inhoudsopgave

4.1.5	Welke verplichtingen hebben horecaondernemers ten aanzien van zwerfafval?	16
4.1.6	Wat is de verantwoordelijkheid van de gemeente ten aanzien van zwerfafval?	1
4.1.7	Welke mogelijkheden heeft de gemeente om plaatselijke regels voor horecabedrijven vast te stellen?	17
4.1.8	Welke mogelijkheden hebben gemeenten om het (rokengerelateerde) zwerfafvalprobleem te handhaven?	18
4.1.9	Welke factoren spelen een rol bij de handhaving van rokengerelateerd zwerfafval?	20
4.2	Internationale ervaringen	22
4.2.1	Australië	22
4.2.1.1	Wetgeving algemeen	22
4.2.1.2	Verschillende definities van een 'afgesloten ruimte'	22
4.2.1.3	Buitenlocaties en 75% norm	23
4.2.1.4	Gemeenten veranderen hun plaatselijke wetgeving en/of vergunningen	24
4.2.1.5	Specifieke handhaving van sigarettenpeuken	25
4.2.1.6	Toegepaste strategie preventie rokengerelateerd zwerfafval	26
4.2.2	Verenigd Koninkrijk	27
4.2.2.1	Wetgeving zwerfafval	27
4.2.2.2	Handhaving van sigarettenpeuken bij pubs, clubs, cafe's en restaurants	28
4.2.2.3	Toegepaste strategie preventie rokengerelateerd zwerfafval	29
5	Oplossingen en aanpakken	31
5.1	Wat moeten betrokken partijen weten en welke communicatie is hiervoor nodig?	31
5.2	Welke informatiematerialen zijn er voor gemeenten?	32
5.3	Welke informatiematerialen zijn er voor horecaondernemers?	32
5.4	Welke informatiematerialen zijn er voor de rokende klant?	33
5.5	Welk soort asbakken zijn er?	37
5.6	Welke asbak is geschikt voor mij?	43
5.7	Handhaven (en stimuleren)?	43

I

Inleiding

Sinds 1 juli geldt er een rookverbod in de horeca in Nederland. Verstokte rokers moeten voortaan naar buiten om hun sigaret op te steken. Zonder gerichte maatregelen leidt dit ongetwijfeld tot veel extra rommel op straat. In deze gids leest u wat u als gemeente en horeca-onderneming sámen al kunt doen om de verwachte overlast van peuken rond café's, restaurants, discotheken, snackbars en andere horecabedrijven te voorkomen en te beperken.

Verwachte problemen en mogelijke oplossingen
In opdracht van SenterNovem heeft adviesbureau Reclaim Systems gekeken naar de omvang van het probleem van rokengerelateerd zwerfafval in Nederland, het weggooigedrag van rokers, de wet- en regelgeving rond dit onderwerp en de mogelijkheden van gemeenten en horeca-ondernemers om het probleem te beheersen.

Ook inventariseerden zij ervaringen in landen als Australië, Groot-Brittannië en Ierland, waar het rookverbod al langer bestaat.

De pijlers van een succesvolle aanpak

Een succesvolle aanpak van extra peukenoverlast door het rookverbod steunt in ieder geval op de volgende drie pijlers:

- **Educatie/communicatie:** rokers ervan doordringen dat peuken op straat ernstige milieuschade en extra rommel opleveren.
- **Asbakkenbeleid:** met bijvoorbeeld adequate asbakken (extra zichtbare asbak), duidelijke bewegwijzering naar de rookzone, tijdig legen en goed schoonhouden van de omgeving worden rokers aangemoedigd om hun afval niet op straat te gooien.

- **Handhaving:** een succesvolle aanpak kan niet om preventieve maatregelen en 'straffen' heen. Een redelijke pakkans is onmisbaar als stok achter de deur.

Wat kunt u als gemeente zoal doen?

Als gemeente kunt u een inventarisatie maken van plaatsen waar veel rokengerelateerd afval wordt aangetroffen, zoals uitgaansgebieden. Vervolgens kan daar planmatig het reinigingsbeleid, de handhaving en de communicatie op worden afgestemd. Bijvoorbeeld door het plaatsen van meer asbakken, maar zeker ook door het zogenoemde resultaatgericht reinigen: doen wat nodig is, op het juiste moment, op de juiste plek.

Verder is het zaak dat gemeenten in overleg gaan met vertegenwoordigers van horecagelegenheden en geconcentreerde horecagebieden. Aanvullend is het mogelijk via de exploitatievergunning af te dwingen dat horecaondernemingen nette terrassen inrichten en adequate, windbestendige buitenasbakken en goedgekeurde afvalbakken plaatsen. Ook kan de bedrijven verplicht worden zelf de omgeving van hun zaak schoon te houden. Deze aanpak heeft in landen waar het rookverbod al langer geldt, vruchten afgeworpen.

Evenals een strikt handhavingsbeleid overigens. Rokers die hun peuk op straat gooien, lopen er kans op een fikse boete. Hetzelfde geldt voor horecabedrijven die zich niet aan de regels houden.

Deze gids wordt in het najaar van 2008 geactualiseerd en aangevuld met nieuwe feiten en ervaringen. Verder worden er in 2008 workshops voor gemeenten georganiseerd rondom dit thema.

Vanaf 1 april 2008 kunnen gemeenten in aanmerking komen voor subsidie voor projecten die gericht zijn op het voorkomen van rokengerelateerd zwerfafval. Meer informatie over deze stimuleringsregeling vindt u op www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl

Wat vindt u in deze gids?

De onderzoekers geven duidelijk inzicht in:

- Milieuschade en omvang van het rokengerelateerde afvalprobleem (hoofdstuk 2)
- Weggooigedrag van rokers (hoofdstuk 3)
- Nationale en internationale wet- en regelgeving (hoofdstuk 4)
- Oplossingen en aanpakken (hoofdstuk 5)

Gecombineerde inzet van instrumenten leidt tot beste resultaten

Deze handreiking is een uitgave in het kader van het Impulsprogramma Zwerfafval. Dit gebundelde actieprogramma van overheid en bedrijfsleven biedt een brede instrumentenmix voor:

- Preventie en innovatie om zwerfafval te voorkomen en te verwijderen.
- Handhaving door effectief optreden tegen veroorzakers van zwerfafval.
- Slim en effectief opruimen van zwerfafval.

Het Impulsprogramma richt zijn pijlen vooral op doelgroepen waar veel te winnen is, zoals jongeren, recreanten, verkeersdeelnemers en bedrijven. En op gebieden waar het zwerfafvalprobleem het grootst is, namelijk sterk verstedelijkte wijken, binnensteden,

wijkwinkelgebieden en OV-haltes/stations. Daarbij leidt een gecombineerde inzet van instrumenten steevast tot de beste resultaten, zo blijkt. Een soepele samenwerking met andere betrokken organisaties, zoals waterschappen, winkeliersverenigingen, wijkverenigingen, bewonersorganisaties, attractieparken, strandtentenhouders en beheerders van natuurgebieden, is eveneens een doorslaggevende succesfactor.

Een complete serie handreikingen en stappenplannen

Via het Impulsprogramma krijgt u als gemeente (of andere terreinbeheerder) een zeer uitgebreid maatwerkpakket aan instrumenten aangereikt, waarmee u direct aan de slag kunt, waaronder handreikingen, factsheets, voorbeelden, voorbeelden, internet-tools en zelfs kant-en-klare communicatiecampagnes die u zo in uw gemeente kunt uitrollen.

Enkele voorbeelden:

- factsheets handhaving
- Quickscan gemeentelijke zwerfvalaanpak
- zwerfafval door rookverbod horeca
- leidraad afvalbakken
- handreiking beeldgerich reinigen
- aanpak snoeproutes etc.

U kunt deze handige gidsen gratis downloaden via www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl.

En kijk ook regelmatig op de website voor:

- het laatste nieuws over het Impulsprogramma, zwerfafvalactiviteiten en -campagnes,
- info over subsidies voor uw projecten,
- een complete kennisbank met concrete voorbeeldprojecten in diverse gemeenten,
- handreikingen en hulpmiddelen,
- een complete webwinkel met kant-en-klaar actiemateriaal voor uw eigen communicatiecampagnes.

www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl

2

Rokengerelateerd zwerfafval

De term ‘rokengerelateerd zwerfafval’ is voor velen een begrip waarbij herkenbare beelden geassocieerd worden zoals de uitgetrapte sigarettenpeuk op straat of het afgedankte sigarettenpakje in de berm. Het is afval dat bij de meeste mensen irritaties oproept en voor gemeenten extra veeg- en opruimwerk betekent. Immers, de gemeente heeft de zorg voor de openbare ruimte en de taak om zwerfafval weer op te ruimen.

Maar wat is nou precies de definitie van rokengerelateerd zwerfafval en kunnen we meer te weten komen over de aard en omvang van de milieuproblematiek die achter deze term schuilgaat?

2.1 Wat is rokengerelateerd zwerfafval?

Rokengerelateerd zwerfafval is zwerfafval dat door rokers veroorzaakt wordt. Het is afval dat ontstaat tijdens of na het roken en daarbij ongewenst in de

Definitie zwerfafval

Zwerfafval is afval dat door mensen bewust of onbewust is weggegooid of achtergelaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op zulke plaatsen terecht is gekomen. Dit afval bestaat voornamelijk uit verpakkingsmateriaal van consumpties (blikjes, flesjes, wikkels, patatbakjes) sigarettenpeuken, kauwgomresten en allerhande gebruiksgoederen als kranten, folders en tissues.

Bron: LAP

openbare ruimte terecht komt. Het afval wordt dus niet bewaard of in daarvoor bestemde afvalbakken gedeponeerd. Het rokengerelateerde zwerfafval omvat sigarettenpeuken (filters of resten shag), de cellofaanverpakking van het sigarettenpakje, de plastic shagverpakking en het kartonnen sigarettenpakje, folies in het pakje, lucifers en aanstekers.

Binnen de groep rokengerelateerd zwerfafval vormen sigarettenpeuken de grootste component die door rokers wordt weggegooid.

2.2 Wat is de milieuschadelijkheid van sigarettenpeuken?¹

Sigarettenpeuken en met name de filters zijn het meest milieuschadelijk van het rokengerelateerde afval. De vaak gehoorde veronderstelling dat sigarettenfilters van papier of katoen gemaakt zijn, is een grote misvatting. Het filtermateriaal is gemaakt van celluloseacetaat, een soort schuimplastic dat dient ter zuivering van de tabaksrook.

¹Clean Up Australia, 1997, Warne et al., 2002

Het filter van sigarettenpeuken is niet makkelijk biologisch afbreekbaar. Onderzoeken op dat gebied spreken van een biologische afbreekbaarheid tussen de 1-15 jaar². Wel zijn ontwikkelingen gaande om filters te ontwikkelen die makkelijker biologisch afbreekbaar zijn³.

Tijdens het roken ontstaan rookdampen van een zeer complexe samenstelling. Het verbrandingsproces tussen de tabak en de additieven in de sigaret kan leiden tot meer dan 4.000 chemische stoffen. Deze stoffen bevatten onder meer herbiciden, fungiciden en insecticiden: bestrijdingsmiddelen die in de tabaksteelt gebruikt worden. Daarnaast bevat sigarettenrook kankerverwekkende stoffen zoals ammonia, stikstofdioxide, formaldehyde, waterstofcyanide en arsenicum welke in de filter geconcentreerd opgevangen worden. Het zijn chemisch-toxische stoffen die in contact met water snel uitlogen en in de grond sijpelen. Er is al sprake van een toxische concentratie voor een duur van meer dan 7 dagen bij één peuk per 40 liter water.

De kleine concentratie van giftige stoffen afkomstig van peuken hebben een milieueffect op water en grond. In Sydney heeft onderzoek aangetoond dat 10% van de verontreiniging van bagger afkomstig is van sigarettenpeuken. Daarnaast hebben deze stoffen een schadelijk effect op kleine schaaldieren, watervlooien en bacteriën die van belang zijn voor de voedselketen.

Peuken op straat veroorzaken echter nog een heel ander probleem. Dieren zien peuken voor voedsel aan. Het inslikken van peuken kan de slokdarm blokkeren en tot uithongering leiden. In bepaalde gevallen kan

het tot ademhalingsproblemen leiden. Dieren die hiervan direct getroffen zijn, zijn vogels in stedelijke gebieden en kustgebieden en vissen. In 2003 heeft de VN Internationale Maritieme Organisatie gerapporteerd dat sigarettenpeuken de directe oorzaak zijn van aandoeningen bij 177 soorten walvisachtige dieren en 11 soorten zeevogels.

2.3 Wat is de omvang van het sigarettenpeukenprobleem?

Wereldwijd gaat het om zo'n 4,5 triljoen sigarettenpeuken die jaarlijks ongewenst in het milieu terecht komen⁴.

In Australië worden jaarlijks 7,2 biljoen sigarettenpeuken weggegooid. Als al deze sigarettenpeuken aan elkaar zouden worden geknoopt, gaat het om een lengte van 144.000 km, dus 3,6 keer rond de aarde⁵. Sigarettenpeuken maken in Australië 58% uit van al het zwerfafval dat wordt aangetroffen. Lokale overheden spenderen jaarlijks zo'n \$41 miljoen aan het zwerfafvalprobleem.⁶ In Sydney is berekend dat per dag 15.000 sigaretten gedumpt worden, waarvan het gros uiteindelijk in de haven en waterwegen terecht komt.

Elke dag worden in het Verenigd Koninkrijk 200 miljoen sigarettenpeuken op straat gegooid. 'Keep Britain Tidy' heeft voor het Verenigd Koninkrijk een schatting gemaakt van 122 tonnen rokengerelateerd zwerfafval dat *dagelijks* gedumpt wordt. Dat is omgerekend 2 gram aan peuken (en gerelateerd afval) per inwoner per dag. Jaarlijks wordt in Engeland door lokale overheden 472 miljoen Euro aan straatreiniging en de verwijdering van zwerfafval uitgegeven.

² Estimates on the biodegradability of cigarette butts are hugely varied. Some organizations state they take up to 15 years to break down, while research by the filter manufacturers themselves find that cigarette butts take the following length of time to biodegrade: 1-2 months in aerobic (with air) conditions, 6-9 months in anaerobic (without air) condition, 12 months in fresh water and 36 months and longer in sea water (Clean Up Australia 1997; NSW EPA 2001). Approximately 80% of the filter of smoked cellulose acetate filters placed on soil degraded within 12 months (Cooperative Centre for Scientific Research Relative to Tobacco, 2000). Cellulose acetate filters degraded in water within 12 months (Japan Tobacco Inc. Tobacco Science Research Laboratory 1996)

³ 'Cigarette butts go green', New Scientist, 2005

⁴ Cigarette Litter Organisation, 2001, Australia

⁵ EPA, based on British American Tobacco, 2001, Australia

⁶ Community Change, 2001, Australia

In London worden jaarlijks 2.700 ton sigarettenpeuken op straat gegooid. Dat zijn 6.750 miljoen peuken op jaarbasis⁷. Filtersigaretten zijn de meest populaire sigaretten onder rokers. Shag wordt in Engeland door 33% van de mannen en 13% van de vrouwen gerookt.

In 2001/2002 is het eerste nationale onderzoek naar de kwaliteit van de omgeving uitgevoerd door LEQSE). De meest gevonden typen zwerfafval in alle locaties waren⁸:

Roken-gerelateerd zwerfafval - 77% van alle locaties
Snoep-gerelateerd zwerfafval - 53% van alle locaties
Drank-gerelateerd zwerfafval - 31% van alle locaties

Sinds het begin van deze onderzoeken tot 2005 kan worden vastgesteld dat het aandeel rokengerelateerd zwerfafval alleen maar is toegenomen.

Bij de invoering van het rookverbod in overheidsgebouwen in Ierland maakte de Ierse 'Business Against Litter' organisatie een schatting van 200 miljoen sigarettenpeuken die als direct gevolg van het rookverbod extra op straat terecht zullen komen⁹.

Een onderzoek in Dublin toont aan dat de hoeveelheid gedumpte sigarettenpeuken op straat met 20% is toegenomen nadat het Ierse rookverbod in de horeca van kracht werd.

In veel steden van landen waar het rookverbod is ingevoerd constateren burgers een directe en zichtbare toename van sigarettenpeuken in het straatbeeld.

⁷ Cigarettes and Tobacco, Key Note Market Publications 2004, UK Encam, London Government, 2006, UK

⁸ LEQSE (Local Environmental Quality Survey of England), 2002, UK

⁹ Business Against Litter, 2004, Ierland

3

Weggoogedrag van rokers

Peuken op straat is het directe gevolg van rokers die hun sigaret tijdens of na het roken achteloos weggoien. Een lege sigarettendoos maakt daarbij een wezenlijk grotere kans om in een afvalbak te belanden dan een peuk. Sigarettenpeuken kom je overal tegen. Zij zijn onderdeel geworden van ons straatbeeld. Hoe komt het dat rokers hun afval en met name peuken zo makkelijk en massaal op straat gooien?

3.1. Gedragsonderzoek

Ondanks een groot aantal onderzoeken over het rookgedrag en de schadelijkheid van roken, bestaat slechts relatief weinig informatie over het specifieke weggoogedrag van rokers.

Een van de grootste gedragstudies op zwerfafvalgebied, waarbij ook aandacht is besteed aan het roken-gerelateerde afval, zijn de 'Littering Behavior Studies' van Community Change in opdracht van de Beverage Industry Environment Council van Australië¹⁰.

Een ander onderzoek waarin het weggoogedrag van rokers geanalyseerd wordt, is een Australisch onderzoek dat is uitgevoerd door McGregor Marketing¹¹.

In het Verenigd Koninkrijk is in 2005 door Encam een onderzoek over roken-gerelateerd afval uitgevoerd¹². Daarnaast wordt het weggoogedrag van zwerfafval enkele keren opgepakt als thema bij gedragswetenschappelijk onderzoek, waarbij echter het specifieke weggoogedrag van rokers weinig tot geen aandacht krijgt¹³.

Het feit dat er weinig gedragsonderzoek over dit thema bestaat, laat niet onverlet dat er veel over het weggoogedrag van zwerfafval geschreven is.

Veel van deze informatie is echter niet bruikbaar voor de beschrijving van het specifieke weggoogedrag van roken-gerelateerd afval, en dan met name van sigarettenpeuken. Het zou een verkeerd beeld schetsen. Het weggoogedrag van sigarettenpeuken en de problematiek eromheen is van een geheel andere aard dan bij andere afvalstoffen. Het vergde dan ook een secure werkwijze om alleen die informatie te selecteren die ook expliciet gerelateerd was aan sigarettenpeuken (roken-gerelateerd afval).

Een opvallende conclusie van alle gedragsstudies is dat factoren waarvan intuïtief gedacht wordt dat zij een rol spelen in het weggoogedrag – zoals leeftijd, geslacht, sociaal economische status, opleiding, maar ook afstand van bakken – eigenlijk niet zo veel toedoen. Mensen van alle leeftijden en achtergronden bleken aan de ene kant afval op straat te gooien en aan de andere kant goed gebruik te maken van afvalbakken. Deze ambivalente houding in gedrag van mensen was

¹⁰ Curnow, R.C., Streker, P and Williams, E, 'Understanding Littering Behavior in Australia'; Beverage Industry Environment Council, 1997

¹¹ McGregor Marketing, 'Please bin your butts', A comprehensive study into Cigarette Butt Litter, Keep Australia Beautiful, 1998

¹² ENCAM 'Smoking Related Litter', 2005

¹³ A. Langhorst, 'Schoon, schoner, schoonst; van reactief zwerfafval verwijderen naar proactief zwerfafval voorkomen'; deel 2 bevat een verkennend onderzoek naar de gedragsbeïnvloeding bij zwerfafval, 2006, Erasmus Universiteit Rotterdam

aanleiding voor Community Change de begripsvorming rond weggoogedrag verder te ontwikkelen. Dit heeft onder meer geresulteerd in een index voor weggoogedrag (Disposal Behavior Index; DBI) en een aanpak voor een holistische zwerfafvalanalyse aanpak (Clean Community Assessment Tool; CCAT)¹⁴.

Recente inzichten in weggoogedrag benadrukken vooral de complexiteit van het fenomeen. Een stereotype indeling van mensen die afval op straat gooien en die afval in de afvalbak deponeren behoort tot het verleden. Mensen vertonen wisselend gedrag afhankelijk van de situaties en de omstandigheden waarin ze verkeren.

Factoren die het weggoogedrag beïnvloeden zijn:

- a de producten die mensen gebruiken,
- b de plaats (en tijdstip) waar mensen de producten gebruiken,
- c de staat of toestand van de plaats,
- e het type aanwezige afvalbakken,
- d de persoonlijke houding en motivatie van mensen,
- f de mate aan kennis en bewustzijn over milieuzaken
- g de externe beïnvloeding (via media) van milieuwenselijk gedrag.

Community Change heeft deze factoren verwerkt in een systematische aanpak (CCAT) om gedragsverandering te beïnvloeden. Een belangrijke conclusie, zoals die ook in het gedragsmodel van Poiesz¹⁵ naar voren komt, is dat gedragsverandering afhankelijk is van een veelheid van factoren en processen. Het nemen van maatregelen ter verbetering van één aspect is minder effectief dan de beïnvloeding van meerdere aspecten tegelijkertijd als onderdeel van een integrale aanpak.

¹⁴Community Change, 'Measuring Environmentally Desirable Behaviour in Australia', BIEC, 2001

¹⁵Triade model, Th.B.C. Poiesz, 1999

¹⁶Victorian Litter Monitoring Protocol and Litter Report, Community Change, 2003/2005

Clean Community Assessment TOOL (CCAT)

The primary factors driving littering behaviour are:

1. Context

Sense of community and overall 'cleanliness' of the location

The context provides an indication of levels of community identity and support for responsible management and litter prevention. The context rating identifies the foundations for building education and intervention programmes.

2. Facilities

Quality of infrastructure (furniture, landscaping, open space, entrance, boundary markers) and BINrastructure (litter recycling and butt bins)

The maintenance and provision of facilities in a location has an impact on disposal behaviours, incorporating the assessment of infrastructure, litter accumulation points and BINrastructure.

BINrastructure

- Presentation (design consistency, signage, colour)
- Position (prominence, proximity, configuration and placement)
- Performance (ease of use, size of openings, containment of litter, ability to manage weather)
- Cleanliness

3. Attitudes and Perceptions

Awareness, opinions and attitudes

The awareness, opinions and attitudes of community members on environmental issues provides a starting point for change, with successful intervention building on demonstrated community resources and competencies.

Bron: Community Change

De uitgangspunten van het CCAT model (zie kader) is dat een verbetering van de 'context', de 'facilities', en de 'attitudes and perceptions' van mensen uiteindelijk tot gedragsverandering leidt: dit betekent een vermindering van het weggooigedrag en dus minder afval op straat. De uitstraling van een plaats maar ook de keuze van de juiste afvalbakken (vormgeving, inhoud, gebruiksgemak, herkenbaarheid, etc.) spelen binnen dit model een belangrijke rol. Uit onderzoek van Community Change blijkt ook dat de combinatie 'plaats en bak' van grote invloed is op een correct weggooigedrag¹⁶.

3.2. Weggooigedrag van rokers

Deze paragraaf omvat een samenvatting van alle specifieke informatie die over het weggooigedrag van sigarettenpeuken (rokengerelateerd afval) in relevante onderzoeken en literatuur over zwerfafval gevonden is:

3.2.1 Observaties uit gedragsonderzoeken

- 60% van alle rokers die buiten roken, gooien hun sigarettenpeuken op de grond (Community Change). Een onderzoek door Encam geeft aan dat 75% van de rokers sigarettenpeuken op de grond gooien. 53% maakt wel eens gebruik van asbakken.
- Sigarettenpeuken zijn het meest waarschijnlijke afvalitem van alle soorten zwerfafval dat wordt aangetroffen op plaatsen die daarvoor niet bestemd zijn. De meeste sigarettenpeuken worden aangetroffen binnen een straal van 5 meter van de afvalbak/asbak.

- Rokers gooien een peuk 3 keer eerder op de grond dan in een daarvoor bestemde afvalbak. Daartegenover gooien rokers kranten en ander papieren afval 3 keer eerder en plastic drankenflesjes 7 keer eerder in een afvalbak dan op de grond. Opvallend is dat de grootste groep rokers sigarettenpeuken consequent op de grond gooit, terwijl ander afval in de afvalbak gedeponeerd wordt.
- Rokers met een leeftijd onder de 25 jaar gooien hun afval eerder op de grond indien ze in een groep verkeren. Omgekeerd, rokers ouder dan 25 jaar gooien hun afval eerder op de grond als ze alleen zijn.
- Rokers gooien hun afval makkelijker weg in stedelijke gebieden dan in natuurlijke gebieden zoals stranden, parken en tuinen.

3.2.2 Rookgedrag: buitenroken en roken tijdens het uitgaan

Buitenroken

Vrouwen, en voornamelijk vrouwen van oudere leeftijd, roken minder graag buiten. Er is sprake van een bepaalde stigmatisatie/schaamte; maar als er toch buiten wordt gerookt, dan het liefst onopgemerkt. Voor mannen is buiten roken geen probleem. Zij roken op de weg naar de kroeg, in de kroeg en op de weg weer naar huis.

Roken tijdens uitgaan

Het roken in horecagelegenheden en in uitgaansgebieden is een verlengstuk van het 'sociale roken'. Veel rokers vinden dat zij 'sociale rokers' zijn. De hoeveelheid die men rookt hangt sterk samen met wie

men is en wat men doet. Sociale rokers zijn bereid zich aan te passen en roken minder of niet in een groep met niet-rokers. Zitten ze gezellig onder vrienden, in een café met een drankje erbij, wordt gauw veel meer gerookt dan anders. Roken en de consumptie van drank gaan vaak hand in hand.

3.2.3 Waarom gooien rokers hun peuken op straat?

- Rokers zien peuken niet als zwerfafval en ervaren hun peuk op straat ook niet als zwerfafval. Volgens onderzoek in de UK gaat het hierbij om 20% van de rokers. 80% van de rokers is van mening dat sigarettenpeuken wel zwerfafval zijn.
- Rokers vinden dat peuken op straat een onbeduidend probleem zijn ten aanzien van de totale zwerfafvalproblematiek. Daarnaast zijn zij van mening dat peuken in stedelijke gebieden makkelijk opgeruimd kunnen worden.
- Omdat een sigarettenpeuk vrij klein is, achten veel rokers het milieueffect van een peuk als verwaarloosbaar. Soms wordt gedacht dat sigarettenfilters biologisch afbreekbaar zijn.
- Sommige rokers vinden het weggooien van peuken geen onbehoorlijk gedrag; 'bovendien wordt het door iedereen gedaan'. Anderen hebben wel een klein beetje schuldgevoel: zij proberen zich onopvallend van peuken te ontdoen en zoeken vaak ook een plek uit waar al veel rommel ligt of waar de peuk makkelijk met de regen wordt weggespoeld (langs de stoep, riool).
- Peuken op de grond gooien is bij rokers een ingewortelde gewoonte.
- Het weggooien van peuken of laten vallen en uittrappen van peuken gaat sneller dan het deponeren van peuken in asbakken. Daarnaast zijn peuken vies en stinken waardoor het niet aantrekkelijk is om peuken te bewaren.
- Gebrek aan openbare asbakken speciaal voor sigarettenpeuken. Rokers vinden dat er veel te weinig asbakken zijn, maar ook dat bestaande asbakken niet altijd geschikt en goed geplaatst zijn voor het deponeren van peuken. Wat zijn de 3 meest geschikte plaatsen voor asbakken:
 - 1 bij elke gewone afvalbak,
 - 2 bij ingangen van gebouwen,
 - 3 bij transitie/ontmoetingspunten zoals bushaltes, stations, afdakjes.
- Gewone afvalbakken zijn in verband met brandgevaar niet geschikt voor rokers om ongedoofde peuken erin te gooien. Ook zijn veel afvalbakken niet uitgerust met extra asbakken. Rokers vinden dat het uittrappen van peuken op straat veiliger is dan het deponeren van peuken in afvalbakken. Echter, is de peuk eens uitgetrapt wordt hij ook niet weer opgeraapt om alsnog te worden gedeponeerd.
- Rokers zijn onvoldoende op de hoogte van persoonlijke asbakken. Persoonlijke asbakken worden ook niet veel gebruikt (onvoldoende ingeburgerd).

3.2.4 Wanneer zouden rokers hun gedrag veranderen?

- 80% van de rokers zegt dat zij hun peuken zouden willen deponeren als er ook geschikte asbakken beschikbaar zouden zijn. Bij het tonen van persoonlijke asbakken, toonden rokers interesse.
- Meer dan 50% van de rokers zegt dat zij hun gedrag zouden veranderen als ze meer bewust gemaakt worden over het milieueffect van sigarettenpeuken.
- Sommige rokers kwamen er ook eerlijk voor uit dat zij hun weggooigedrag niet zullen veranderen tenzij de wetgeving rond zwerfafval strikt wordt afgedwongen.

3.2.5 Valkuilen

- Strategieën die alleen gericht zijn op de uitbreiding van het aantal asbakken, zullen weinig succes hebben om het weggooigedrag van sigarettenpeuken te veranderen.
- Voorkom dat de visuele vervuiling van peuken vervangen wordt door een visuele vervuiling van asbakken om de 5 meter om ervoor te zorgen dat rokers altijd hun afval kwijt kunnen.
- Voorlichting over weggooigedrag moet niet confronterend zijn ten aanzien van het rookgedrag van rokers. Voorlichting moet gaan over het milieueffect ten aanzien van de op straat afgedankte peuken.
- Reclame-uitingen moeten de roker op een meegaande wijze benaderen.

4

Wetten en regels 'rokengerelateerd zwerfafval'

Dit hoofdstuk belicht in paragraaf 4.1 het 'Rookverbod in de horeca' binnen de huidige structuur van wet- en regelgeving in Nederland. Vragen die hierbij spelen zijn: waar en bij welke horecabedrijven zal de druk op de buitenruimte, d.w.z. sigaretten op straat, het grootst zijn? Welke verplichtingen legt de wet op horecaondernemers? Welke ruimte en bevoegdheden hebben gemeenten om op rokengerelateerd zwerfafval te handhaven? In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op internationale ervaringen op wetgevingsgebied ten aanzien van het rokengerelateerde zwerfafval. Hierbij wordt de situatie van Australië en het Verenigde Koninkrijk nader belicht.

4.1. De Nederlandse situatie

4.1.1 Wetgeving: “Rookverbod in de horeca”

Het ‘Rookverbod in de horeca’ bepaalt dat vanaf 1 juli 2008 in horecagelegenheden niet meer gerookt mag worden. Roken mag dan alleen nog maar in een afgesloten rookruimte of buiten de horecagelegenheid. In een overdekt terras mag wel worden gerookt voorzover minimaal één zijde van het terras open is.

4.1.2 Welke horecabedrijven zijn van het rookverbod betroffen?

Voor de volgende horecabedrijven wordt het rookverbod van kracht:

- hotels
- restaurant
- café
- discotheek
- cafetaria
- snackbar
- buurthuis, clubhuis
- pension
- sportkantine

Definitie horecabedrijf

Onder horecabedrijf wordt verstaan de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte, waarin bedrijfsmatig dan wel in hun dusdanige omvang dat dit met bedrijfsmatig kan worden gelijkgesteld, logies wordt verstrekt, tegen vergoeding dranken worden geschonken of rookwaren en/of spijzen voor directe consumptie worden bereid en/of verstrekt. Onder horecabedrijf wordt mede verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en de andere aanhorigheden.

4.1.3 Bij welke horecabedrijven zal de druk op de buitenruimte het grootst zijn?

Horecabedrijven die binnen hun beschikbare ruimtelijkheden een mogelijkheid zien om een afgesloten rookruimte te creëren, kunnen voor rokers binnenshuis een alternatief aanbieden. Rokers hoeven daardoor niet naar buiten om te roken en is de druk op de buitenruimte nihil.

Horecabedrijven die geen mogelijkheid hebben om een afgesloten rookruimte te creëren, maar wel de mogelijkheid hebben voor een buitenterras, kunnen voor rokers een alternatief buiten aanbieden. Het terras is een verlengstuk van de binnenruimte waar rokers dan wel mogen roken. Uitgerust met tafels, stoelen en asbakken kan een omgeving gecreëerd worden die vergelijkbaar is met de huidige binnensituatie. Verwarming van het buitenterras op koude dagen en de extra geluidsoverlast die kan ontstaan, zijn de nadelen van deze situatie. Rokers hoeven niet op straat te roken waardoor ook hier de druk op de buitenruimte klein is.

Horecabedrijven die geen mogelijkheid hebben om een afgesloten rookruimte te creëren en ook geen mogelijkheid hebben voor een buitenterras, kunnen voor rokers geen passend alternatief aanbieden. Rokers worden verplicht om buiten te roken: direct voor de entree van het horecabedrijf of vlakbij. Roken gebeurt op straat waardoor de druk op de buitenruimte groot is. De horecaondernemer zou in dit geval extra buitenasbakken moeten plaatsen zodat rokers hun sigarettenpeuken op een correcte wijze kunnen deponeren.

Horecabedrijven waarvan verwacht wordt dat zij een eigen oplossing binnenshuis zullen gaan creëren, zijn de grotere hotels, restaurants, discotheken en café's. Vaak lenen zich de gebouwen en ruimtelijkheden ervoor om afgesloten rookruimtes in te richten. Voor de kleinere hotels, restaurants en discotheken ligt dat moeilijker, maar ook hier zal de eerste voorkeur uitgaan naar een binnenoplossing. Bij discotheken speelt het concept van totaalbeleving, maar ook veiligheid en geluidsoverlast een reden om te voorkomen dat bezoekers vrij in en uit kunnen lopen. Discotheken zijn daarom bijna verplicht om een binnenoplossing voor rokers te creëren. De reden voor de kleinere hotels en restaurants om een binnenoplossing te vinden, is het stukje service en kwaliteit die ze aan klanten willen aanbieden. Als men als roker in een restaurant gezellig zit te tafelen en vervolgens voor een sigaret buiten naar de koude stoep verwezen wordt, is dat geen prettige ervaring. Rokers zouden daarom eventueel bewust gaan kiezen voor hotels en restaurants met een afgesloten rookruimte. In het geval dat hotels en restaurants geen kans zien voor een binnenoplossing, biedt een terras een goed alternatief.

Voor de meeste horecabedrijven zal echter een afgesloten rookruimte en terras niet mogelijk zijn vandaar dat bij deze bedrijven de druk op de buitenruimte zal toenemen. De volgende groep bedrijven is hiervan het meest betroffen:

- a de kleinere café's (met name traditionele café's, bruin café's en eetcafé's),
- b de kleinere en vaak eenvoudigere restaurants,
- c de cafetaria's,
- d snackbar,

- e sportcantine's (horeca in sportfaciliteiten),
- f buurthuizen, clubhuizen en pensionen.

4.1.4 Waar zal (naar verwachting) het roken-gerelateerde zwerfafval tot extra toename kunnen leiden?

Op het moment dat een horecagelegenheid geen afgesloten rookruimte en geen terras heeft, zullen de rokers hun sigaret buiten op de stoep/straat moeten roken: dus direct voor de deur of vlakbij de horecagelegenheid. Het gebied rondom de horecagelegenheid wordt dan ook een potentieel risicogebied waar de kans op toename van het rokenrelateerde zwerfafval groot is.

Rokers in een horecagelegenheid zullen naar verwachting elkaar opzoeken en buiten in een groep met elkaar staan roken. Ze zullen ertoe neigen om hun drankje mee naar buiten te nemen en tevens buiten gezellig met elkaar staan praten. Het gevolg is dat de stoep/straat ongewild een verlengstuk wordt van de horecagelegenheid en dat het buiten roken langer kan duren dan een sigaret.

Afhankelijk van de buitensituatie kunnen rokers een voorkeur ontwikkelen voor bepaalde plekken. Dit kan te maken hebben dat ze daar uit de wind staan, uit het zicht staan of wellicht beschut staan voor de regen. Als vlakbij de horecagelegenheid een parkeerplaats is of een groenstrook of struiken met een bankje, kan dit rokers aantrekken en onopgemerkt een verzamelplek worden.

Daarnaast vormen uitgaansgebieden en de looproutes tussen uitgaansgebieden een verhoogd risico voor rokengerelateerd zwerfafval. Omdat rokers alleen nog maar buiten mogen roken, zullen ze de kans dat ze buiten zijn, vaak op weg van de ene gelegenheid naar de andere, benutten om een sigaret op te steken. Hetzelfde geldt ook voor de perifere routes van horecagelegenheden en uitgaansgebieden naar het dichtstbijzijnde transferpunt (autoparkeerplaats, fietsenstalling, bushalte en station). De verwachting is dat op deze routes een verhoogde druk op de buitenruimte zal plaatshebben.

4.1.5 Welke verplichtingen hebben horecaondernemers ten aanzien van zwerfafval?

Op horecabedrijven zijn algemene milieuregels van toepassing die voortkomen uit de Wet milieubeheer. Deze algemene milieuregels zijn opgenomen in het 'Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer'. De hierin geformuleerde milieuvoorschriften hebben tot doel het milieu te beschermen.

Meer specifiek gaat het om veiligheidsvoorschriften en geluidsvoorschriften. Daarnaast zijn er voorschriften opgenomen betreffende de verwijdering, preventie en hergebruik van afvalstoffen, waaronder ook zwerfafval.

Opruimplicht van zwerfafval (dus ook rokengerelateerd zwerfafval) binnen een straal van 25 meter.

De inrichtinghouder heeft naast zijn zorgplicht het ontstaan van afval zoveel mogelijk te beperken, tevens een zorg voor het opruimen van afval, ook wanneer dit afval buiten de inrichting is gekomen. Dit zwerfafval kan een grote mate van overlast bezorgen (met name visuele hinder). Zwerfafval komt met name voor in de

directe omgeving van de inrichting. Reden dat de zorg is beperkt tot een straal van 25 meter van de inrichting.

Per 1 januari 2008 wordt de branche gerichte regelgeving vervangen door het activiteitenbesluit: 'Besluit Algemene Regels Inrichtingen Milieubeheer'.

In de ontwerpfase van het activiteitenbesluit was sprake om de 25 meter op te rekken naar 100 meter. Dit voorstel heeft het uiteindelijk niet gehaald, waardoor vanaf 2008 de opruimplicht voor horecabedrijven van 25 meter blijft bestaan.

4.1.6 Wat is de verantwoordelijkheid van de gemeente ten aanzien van zwerfafval?

Alle zaken met betrekking tot het milieu, waaronder zwerfafval, valt in Nederland onder de Wet Milieubeheer (Wm). De Wet milieubeheer is een kaderwet waarin algemene bepalingen zijn gesteld. Hoofdstuk 10 van de milieuwet gaat over afvalstoffen. Echter, het beleid over zwerfafval staat nader beschreven in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).

De zorgplicht (en opruimplicht) voor zwerfafval in de openbare ruimte ligt bij de gemeente. De gemeente moet volgens artikel 10.23 van de Wet milieubeheer een afvalstoffenverordening vaststellen. Hierin legt de gemeente de regels vast hoe zij zwerfafval wil tegen gaan. In de verordening moet dan staan dat geen afval op straat gegooid mag worden (verbodsbepaling). Wie dit dan toch doet, pleegt een zogenaamd economisch delict (strafbaar feit).

Indien er sprake is van een delict vermeldt de Wet op economische delicten (Wed) de strafmaat voor over-

trekkingen van de algemeen plaatselijke verordening die gebaseerd zijn op de Wm. Om ingewikkelde procedures van strafvervolging te voorkomen, kan men zich beroepen op Artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht om de zaak af te doen met een boete. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft voor deze boetes richtlijnen opgesteld. Voor het niet op de juiste wijze aanbieden van huishoudelijk afval (en dus ook het veroorzaken van zwerfafval) staat een standaard boete van 75 euro. Door dit te betalen, vindt geen strafvervolging plaats. Wordt de boete niet betaald, dan komt de zaak alsnog voor de rechter.

In de huidige situatie komen boetes terecht in de kas van justitie. Ontwikkelingen rondom de Wet bestuurlijke boete maken het wellicht in de toekomst mogelijk dat boetes van zwerfafval terechtkomen in de kas van de gemeente.

De gemeente is het bevoegd gezag voor zwerfafval dat ontstaat binnen haar grenzen en heeft de mogelijkheid om hierop te handhaven. Echter, de gemeente kan alleen handhaven op feiten die ook zijn vastgelegd in landelijke of plaatselijke regels. Steeds meer gemeenten stellen in het kader van programmatisch handhaven een 'handhavingsprogramma' vast. Het idee hierachter is dat de handhaving is gebaseerd op beleid en niet meer reactief plaatsvindt. De handhaving van zwerfafval kan hier ondergebracht worden.

4.1.7 Welke mogelijkheden heeft de gemeente om plaatselijke regels voor horecabedrijven vast te stellen?

Op grond van de algemene plaatselijke verordening (APV) kan een gemeente een vergunning afgeven voor horecabedrijven. Hierbij valt dan ook de exploitatie van een daarbij horend terras. Het maakt niet uit of het terras op eigen terrein of op de openbare weg staat. Deze vergunning wordt ook wel de exploitatievergunning genoemd. Veel kleinere gemeenten kennen geen horeca-exploitatievergunning. Daar gelden algemene regels op hoofdlijnen. Met name in de grote en middelgrote gemeenten wordt deze vergunning wel veel gebruikt in het kader van de openbare orde en veiligheid.

In de exploitatievergunning kan de gemeente aanvullende regels aan horecabedrijven opleggen. Ten aanzien van zwerfafval spelen de volgende regels een rol:

- openings- en sluitingstijden,
- tijdstip van opruimen van zwerfafval binnen een omtrek van 25 meter (vaak 1 uur na sluitingstijd),
- de verplichting om afvalbakken / asbakken te plaatsen (ook voor buiten).

De controle van de juiste uitvoering van de exploitatievergunning gebeurt door de politie. Zij gaan na of de voorschriften worden nageleefd.

4.1.8 Welke mogelijkheden hebben gemeenten om het (rokengerelateerde) zwerfafvalprobleem te handhaven?

Bij handhaving kunnen gemeenten gebruik maken van twee methoden¹⁷:

Preventief handhaven

Het stimuleren dat regels worden nageleefd en het voorkomen van overtredingen van wettelijke voorschriften. Dit door communicatie over beleid en regels, stimulering van de naleving en zichtbaar gemeentelijk optreden.

Repressief handhaven

Het aanwenden van bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden om naleving van de regels te bevorderen door het uitoefenen van toezicht en het zonedig optreden tegen overtredingen.

In het navolgende wordt belicht welke mogelijkheden gemeenten ter beschikking staan om overtredingen ten aanzien van zwerfafval te beboeten.

Strafrechtelijk beboeten

De strafrechtelijke boete is gebaseerd op de Wet milieubeheer, de APV en/of de afvalstoffenverordening. De strafrechtelijke boete wordt vaak gebruikt bij zwerfafval. Het nadeel is dat er hard bewijs nodig is en dat het OM nodig is voor de afhandeling.

Miniproces verbaal

Hierbij is het belangrijk dat de betrokkene op heterdaad betrapt wordt, de verdachte bekend of de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan

worden vastgesteld en deze kan worden gehoord.

Een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) of politie stelt een miniproces-verbaal op, waarbij aan verdachte ter plekke een bon wordt uitgedeeld. Deze verbaalen worden eenvoudig afgehandeld. Een kopie van de bon gaat naar het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau). De betrokkene krijgt na de overtreding een acceptgiro thuis. Als de overtreder betaalt, wordt afgezien van verdere vervolging.

Gewoon of verkort proces verbaal

Deze manier van verbaalen wordt vaak gebruikt voor bedrijven. Het verbaal wordt uitgetikt op het bureau en toegezonden aan het OM. Het OM stuurt een acceptgiro met een standaard bedrag.

Lik op stuk

Dit is een verzamelnaam voor het constateren van een overtreding en vervolgens snel overgaan tot een actie, zoals het dwingen tot opruimen of het uitschrijven van een verbaal waarbij het OM snel een transactie stuurt aan de overtreder.

Taakstraf

Dit is een alternatieve vorm van strafoplegging, waarbij de overtreder een tegenprestatie levert om de zaak weer goed te maken. Deze aanpak wordt vaak toegepast bij jongeren (Bureau Halt). De straf bestaat uit opruimwerkzaamheden.

Bestuursrechtelijk beboeten

Hierbij kan de gemeente zelf beboeten. Voor zwerfafval gelden de regels in de afvalstoffenverordening, vergunningen en besluiten. De wijze van beboeten

¹⁷Routeplanner handhaven op zwerfafval, Uitvoering Afvalbeheer, SenterNovem, 2005

staat beschreven in de Algemene Wet Bestuursrecht. De gemeente is niet afhankelijk van politie en OM. Na constatering van de overtreding stuurt de gemeente een waarschuwingsbrief en legt daarna de sanctie op. Voordeel is dat de betrokkene zelf moet aantonen dat hij het niet heeft gedaan. Nadeel is dat de gehele procedure bij de gemeente zelf ligt en tot administratieve lastenverzwaring leidt.

Bestuurlijke boete

Met de Boete Ongewenst Gedrag Openbare Ruimte hebben de gemeenten de mogelijkheid om zelf op te treden tegen kleine ergernissen, zoals zwerfafval.

Dwangsom

Het is een in vooruitzicht gestelde boete. Als de overtreder de situatie niet veranderd, moet hij de boete alsnog betalen.

Bestuursdwang

Als een overtreder een bepaalde situatie niet binnen een bepaald termijn ongedaan maakt, kan de gemeente, op kosten van de overtreder, maatregelen treffen.

Intrekken vergunning

Sanctie die kan worden ingezet als een vergunninghouder structureel de voorschriften niet naleeft.

Fiscaalrechtelijk beboeten

Het fiscaalrecht kan worden toegepast bij zwerfafval. De opruimkosten worden via een naheffing in rekening gebracht. Het voordeel van dit instrument is dat er een omgekeerde bewijslast geldt.

Samenvatting:

Particulieren die zwerfafval veroorzaken kunnen strafrechtelijk of bestuurlijk worden beboet. Bij een strafrechtelijke procedure mag alleen geverbaliseerd worden door de politie of een ambtenaar met een opsporingsbevoegdheid. Bij een bestuurlijke procedure (op basis van de aankomende wet bestuurlijke boete) kan de gemeente toezichthouders aanwijzen die overtredingen kunnen constateren en melden waarop de gemeenten een bestuurlijke boete aan betrokkene kan opleggen.

Horecaondernemingen die zwerfafval veroorzaken of verzuimen op te ruimen worden bestuurlijk beboet. Hierbij kan bestuursdwang of een dwangsom worden toegepast, eventueel in combinatie met het intrekken van de exploitatievergunning.

In de praktijk blijkt dat gemeenten zeer verschillend denken over de inzet van het instrument handhaving. Voor sommige gemeenten is het een principiële keuze om wel of niet te beboeten. Voor andere gemeenten heeft zwerfafval geen prioriteit en is het soms ook geen 'echt' probleem waarop gehandhaafd zou moeten worden. Het is aan de gemeente om zelf te bepalen hoe zij het instrument handhaven (handhavingsbeleid zwerfafval) inzet.

4.1.9 Welke factoren spelen een rol bij de handhaving van rokengerelateerd zwerfafval?

Situatie 1: gasten van een horecabedrijf gooien voor de deur peuken op straat (binnen een straal van 25 meter).

Volgens de huidige wetgeving valt het gebied binnen de 25 meter zone onder de zorgplicht en opruimplicht van de horecaondernemer. Het is de taak van de ondernemer om toe te zien dat zijn klanten zich gedragen en de geldende voorschriften in acht nemen. Na sluitingstijd is het de plicht van de ondernemer om het ontstane afval op straat binnen een straal van 25 meter op te ruimen. Vaak geldt hiervoor een termijn van 1 uur na sluitingstijd. De gemeente kan tegen de horecaondernemer optreden als de ondernemer zich niet houdt aan de opruimplicht of als hij zijn zorgplicht verwaarloost met als gevolg een overlast aan peuken op straat ook tijdens de bedrijfsuitoefening. Het is echter de vraag of de gemeente ook bevoegd is om tegen gasten van het horecabedrijf op te treden?

Situatie 2: gasten van een horecabedrijf gooien voor de deur peuken op straat. Het horecabedrijf is gelegen in een uitgaansgebied met meerdere horecabedrijven naast elkaar.

Volgens de huidige wetgeving kan de gemeente tegen de horecabedrijven optreden (zie situatie 1), alleen is in deze situatie een harde bewijslast moeilijk te leveren. Op het moment dat de 25 meter straal van meerdere horecabedrijven elkaar overlappen kan niet eenduidig worden vastgesteld van welk bedrijf het zwerfafval afkomstig is. Het kan best zo zijn dat 3 bedrijven hun troep netjes hebben opgeruimd maar alleen het vierde bedrijf niet. Voor de gemeente is dit achteraf niet traceerbaar.

Situatie 3: gasten van een horecabedrijf gooien peuken op straat op een rookplek die meer dan 25 meter van het bedrijf ligt.

Voor dit zwerfafval heeft de horecaondernemer geen zorgplicht, ook als het zijn eigen gasten betreft. De opruimplicht voor dit afval ligt bij de gemeente. De gemeente kan in dit geval niet optreden tegen de horecaondernemer, maar moet de betrokkene op heterdaad betrappen wil zij een boete uitschrijven.

Situatie 4: mensen die uitgaan gooien binnen het uitgaansgebied peuken op straat.

Valt de peuk toevallig binnen de 25 meter grens van een horecabedrijf, is het desbetreffende horecabedrijf verantwoordelijk voor het opruimen ervan. Het doet er verder niet toe of de persoon die de peuk heeft weggegooid wel of geen gast is van het bedrijf dat het afval moet opruimen. Valt de peuk buiten de 25 meter grens van een horecabedrijf, is de gemeente verantwoordelijk voor het opruimen. Wil de gemeente overtreders beboeten, moeten ze de betrokkene op heterdaad betrappen.

4.2 Internationale ervaringen

4.2.1 Australië

4.2.1.1 Wetgeving algemeen

De wet- en regelgeving in Australië met betrekking tot het rookverbod en zwerfafval ligt op staatsniveau (state level). De federale regering vervult een coördinerende rol. Met de 'National Tobacco Strategy' in 1994 ontstond het eerste nationale beleidskader met als doel burgers te beschermen aan de blootstelling van tabak in al zijn vormen¹⁸. Inmiddels heeft zich per staat

¹⁸Commonwealth Department of Health and Aged Care: National Tobacco Strategy; a framework to action; 1999

een geheel eigen wetgeving ontwikkeld. De wetgeving over rookverbod staat beschreven in 'smoke free legislations' en maakt onderdeel uit van de gezondheidswetgeving. De wetgeving over zwerfafval staat beschreven in zogenaamde 'Litter Acts'.

4.2.1.2 Verschillende definities van een 'afgesloten ruimte'

De definitie van een afgesloten ruimte bepaalt wanneer het rookverbod van toepassing is. Hoe een afgesloten ruimte gedefinieerd moet worden, heeft in de verschillende staten tot verschillende opvattingen geleid. Staten die in beginsel minder begaan waren met het rookverbod hadden vaak een ruimere definitie van afgesloten ruimten dan staten waar het roken hoog op de politieke agenda stond. In sommige staten was de definitie zo verwarrend en complex dat veel ondernemers er zelf niet uitkwamen. Dit leidde tot allerlei interpretaties en grote vertraging van de invoering van het rookverbod.

Enclosed Public Place

...it has a ceiling or roof and is greater than 50% enclosed by walls, or other vertical structures or coverings.

The surface area of walls, or other vertical structures or coverings located under a ceiling or roof as well as those located at or within 1 metre from the perimeter of a ceiling or roof are to be used to determine if a public place is greater than 50% enclosed. The surface areas of windows, doors and other closable openings must also be included when calculating the percentage of vertical surfaces surrounding a place, regardless of whether they are open or closed.

Note: "If a public place does not have a roof or a ceiling then it is not an enclosed public place"

Bron: Tobacco Products Control Act 2006, GOWA

"Duty to prevent the spread of smoke"¹⁹

Horecaondernemers in West Australië hadden niet alleen de taak om ervoor te zorgen dat er binnen niet meer gerookt mocht worden, maar hadden ook de taak om ervoor te zorgen dat geen sigarettenrook naar binnen waait om alsnog voor overlast te kunnen zorgen. Indien een horecaonderneming geen adequate ventilatie ter beschikking heeft voor zijn binnenruimte (conform Building Code of Australia 2006) die de rook kan afzuigen, dient een horecaondernemer de volgende stappen te ondernemen:

- deuren en ramen gesloten houden,
- buitenrook plekken mogen niet in de nabijheid zijn van deuren en ramen van de binnenruimte. Er mag binnen een afstand van 5 meter tot openstaande deuren en ramen niet gerookt worden,
- roken in de nabijheid van luchtventilatiesystemen is niet toegestaan. Er mag binnen een afstand van 10 meter tot de luchtintrekkkanalen van gebouwen niet gerookt worden.

Op basis hiervan worden eisen gesteld aan locaties in de buitenruimte waar rokers wel of niet mogen roken.

¹⁹Tobacco Products Control Act 2006, Government of Western Australia

4.2.1.3 Buitenlocaties en 75% norm

De regelgeving voor buitenroken verschilt per staat.

Queensland heeft hierbij één van de meest vooruitstrevende rookverbodswetgevingen van alle staten in Australië. Queensland verbiedt het roken niet alleen in alle afgesloten publieke binnenruimtes maar stelt ook nadere regels voor buitenruimtes. Zo mag er niet gerookt worden op terrassen of buitengelegen, commerciële eet- en drinkgelegenheden. Verder mag er niet gerookt worden op bewaakte stranden, kinderspeelplaatsen, stadions en op 4 meter afstand van entrees van woonhuizen.

In andere staten wordt toleranter met het rookverbod omgegaan. In deze staten wordt een beperking gelegd op de mate van geslotenheid van een buitenruimte. Veel eet- en drinkgelegenheden staan onder een façade, onder grote paraplu's, onder een zonwering of worden door een tentconstructie omheind. Vaak wordt als algemene regel gehanteerd dat een buitenruimte waar nog wel gerookt en bediend mag worden, niet meer dan 75% gesloten mag zijn. In de praktijk blijkt echter dat de 75%-norm niet makkelijk te controleren is (New Tobacco Laws, Victoria, 2007).

4.2.1.4 Gemeenten veranderen hun plaatselijke wetgeving en/of vergunningen

Veel gemeenten hebben hun bestaande wetgeving en vergunningen naar aanleiding van het rookverbod aangepast. In Melbourne heeft de stadsgemeente horecaondernemers extra verplichtingen opgelegd in de strijd tegen peuken en zwerfafval. Om terrassen of buitengelegenheden altijd in een schone en hygiëni-

sche staat te houden en zwerfafval zo veel mogelijk te voorkomen, zijn de volgende eisen aan de plaatselijke horeca geformuleerd²⁰:

- Alle asbakken op terrassen en buitengelegenheden moeten windbestendig zijn (zoals goedgekeurd door de stadsgemeente).
- Werknemers van horecaondernemingen moeten voor een hoge schoonheidsgraad zorgen, d.w.z. dat tafels en stoelen schoongehouden worden en dat afval in en om de gelegenheid opgeruimd wordt en adequaat verwijderd wordt.
- Vergunninghouders moeten voor een hoogwaardige uitstraling zorgen van alle meubelen en hulpstukken en ervoor zorgdragen dat meubelen, schermen en plantenbakken schoon, in goede conditie en netjes opgesteld staan
- Vergunninghouders moeten een hoge schoonheidsgraad van de openbare ruimte onderhouden gedurende de bedrijfsuitoefening door voedselresten, papier, sigarettenpeuken, bladeren en ander groen afval te verwijderen.
- Verzameld afval mag niet verwijderd worden via de riolering, maar moet via reguliere kanalen worden afgevoerd.

²⁰City of Melbourne, Kerbside café code; Website City of Melbourne, 2007

Boetes	Brandende peuk	Gedoofte peuk
New South Wales	In gevaarlijke situatie \$375 (particulieren) \$750 (bedrijven) \$200 (andere omstandigheden)	\$60
Victoria	\$215 (ter plaatse) \$4.297 (voor de rechter)	\$107 (ter plaatse) \$4.297 (voor de rechter)
Queensland	\$150 (ter plaatse) \$1.500 (voor de rechter)	

4.2.1.5 Specifieke handhaving van sigarettenpeuken

De eerste 'Litter Acts' in Australië zijn afkomstig uit 1970. Vooral voor en na het jaar 2000 werd de zwerfafval wetgeving verder aangescherpt om meer invloed te kunnen uitoefenen op degene die rokengerelateerde zwerfafval veroorzaken. De reikwijdte, invloed en implicatie van deze wetgevingen verschillen per staat²¹. New South Wales richt zich op educatie campagnes, het trainen van plaatselijke gemeenten (local councils) en een actief handhavingsbeleid. De zwerfafval campagne speelt een belangrijke rol en wordt ook mede gebruikt door de brandweer om het weggooien van brandende peuken te voorkomen.

In Victoria is het mogelijk voor aangewezen toezicht-houders een 'Litter Abatement Notice' uit te schrijven. Een 'Litter Abatement Notice' maakt het mogelijk om sigarettenpeuken op een privé-terrein te handhaven. Landeigenaren kunnen hierdoor voor een vervuiling op hun eigen grond worden aangesproken en beboet. Hierdoor is het mogelijk geworden om ook tegen

zwerfafval op privé-terreinen van bedrijven op te treden. Qua handhavingsinstrument is de 'Litter Abatement Notice' te vergelijken met de Nederlandse dwangsom.

Daarnaast heeft Victoria een actieve 'Litter Report line'. Naar aanleiding van het constateren van een overtreding kunnen burgers de toedracht met de nodige detailgegevens opschrijven en met een formulier naar het milieuministerie van Victoria sturen. Tot op heden worden op die manier veel overtredingen bekeurd voor het weggooien van peuken, met name uit auto's (omdat via het kenteken de eigenaar makkelijk te achterhalen is).

In Queensland wordt de volledige handhaving van zwerfafval overgedragen aan de gemeenten. Overtredingen van zwerfafval moeten daarom worden gerapporteerd bij de desbetreffende gemeente. Gemeenten hebben de mogelijkheid via de 'Penalty Infringement Notice' bekeuringen ter plaatse uit te

²¹ Butt Littering Trust, Australia, 2007

delen (on the spot fines). Dit maakt een snel en flexibel optreden mogelijk. In sommige gemeenten in Queensland zijn de plaatselijke voorschriften zelfs strikter dan het de wet voorschrijft. Gemeenten spelen dan ook een proactieve rol in het bestrijden van zwerfafval. Zowel New South Wales, Victoria en Queensland hebben aparte boetes voor het weggooiën van sigarettenpeuken. *Zie figuur op pag. 24.*

In andere staten van Australië krijgt de handhaving van zwerfafval minder aandacht. Mede vanwege andere politieke prioriteiten maar ook vanwege het gebrek aan opgeleid personeel om te kunnen handhaven. Wat vaak wel in sterke mate gehandhaafd wordt is het weggooien van brandende voorwerpen (waaronder sigarettenpeuken) in verband met gevaar op bosbranden in natuurgebieden (Bushfire Act).

4.2.1.6 Toegepaste strategie preventie roken-gerelateerd zwerfafval

Om de strijd aan te gaan met sigarettenpeuken op straat heeft elke staat zijn eigen peuken preventie programma ontwikkeld. De praktische uitvoering van de programma's kunnen per staat verschillen, maar de kern van de aanpak is vrijwel dezelfde. Om het weggoogedrag van peuken te beïnvloeden, wordt ingezet op 3 aspecten²²:

- 1 educatie,
- 2 infrastructuur (asbakkenbeleid),
- 3 handhaving.

Educatie dient ertoe om rokers duidelijk te maken dat een peuk op straat wel degelijk zwerfafval is en daarnaast tot ongewenste milieueffecten leidt.

Aandachtspunten bij educatie zijn: wat is het probleem, waarom is het een probleem en wat kan er aan gedaan worden?

Onder infrastructuur wordt begrepen het plaatsen van adequate asbakken, bewegwijzering, het legen van de asbakken en schoonhouden van de omgeving. De infrastructuur wordt zodanig ingericht om het rokers zo makkelijk en aantrekkelijk mogelijk te maken om hun peuk op een correcte wijze te deponeren.

Handhaving is belangrijk om te laten zien dat de overheid de zwerfafvalproblematiek serieus neemt. Bovendien is het een laatste middel om degenen die hun gedrag niet wil veranderen, alsnog met een boete duidelijk te maken dat weggooien van peuken niet gewenst is. Een succesvolle 'peuken preventie aanpak' kan niet om 'straffen' heen omdat de vertoning van het juiste gedrag mede afhankelijk is van de kans om gepakt te worden. Het is evenzeer belangrijk om mensen te informeren over de boete als het gevoel te geven dat er ook een redelijke pakkans bestaat als ze zich misdragen (ever present threat).

4.2.2 Verenigd Koninkrijk

4.2.2.1 Wetgeving zwerfafval

De wetgeving voor zwerfafval staat beschreven in deel 4 van de Environmental Protection Act 1990 (EPA 1990), aangevuld met de 'Clean Neighbourhoods and Environmental Act 2005 (CNEA 2005)'²³.

De reden om de CNEA in 2005/6 aan de EPA toe te voegen was dat de toenmalige wetgeving niet toereikend was om alle hedendaagse milieuproblemen het hoofd

²²Victorian Litter Action Alliance, 2004

²³Litter and the Law, Encam, 2006

te bieden. Hieronder is te verstaan: illegaal dumping, graffiti en zwerfafval. Met name het woord 'sigarettenpeuk' moest letterlijk aan de definitie van zwerfafval toegevoegd worden. Anders hadden burgers zich terecht kunnen verweren dat sigarettenpeuken zwerfafval is en had men hierdoor niet kunnen optreden tegen het weggooien van peuken. Daarnaast maakt de CNEA mogelijk om bedrijven, private grondbezitters, huurders en managers aan te spreken en verantwoordelijk te stellen voor afval dat afkomstig is van hun terrein. De CNEA voorziet ook in de nieuwe mogelijkheid om burgers een actievere rol te laten spelen bij de bestrijding van zwerfafval.

De wettelijke zorgplicht voor het opruimen van zwerfafval in de openbare ruimte is traditioneel onderverdeeld in een groep zogenaamde 'verantwoordelijke organen' (duty bodies). Zij hebben de taak om het aan hun toegewezen gebied schoon te houden van zwerfafval. Deze organen zijn onder andere parkbeheer autoriteiten, gemeenten, instituten en publieke transport bedrijven. Het gebied onder hun beschikking moet daarbij voldoen aan een vastgestelde schoonheidsgraad. Het is een beeldkwaliteitsstandaard die is vastgelegd in de 'Code of Practice on Litter and Refuse' (deel 4, sectie 89, EPA 1990). De 'Code of Practice on Litter and Refuse' is zomede een belangrijk document dat enerzijds de kwaliteitsstandaard van verschillende gebieden vastlegt maar anderzijds ook de aansturing verzorgt voor opruimwerkzaamheden en als objectieve maatstaf dienst doet bij klachten over zwerfafval en geschillen over de schoonheidsgraad van een gebied. Gebieden worden ingedeeld in vervuilingsgraden van (A) geen vervuiling tot (D) zeer zware vervuiling²⁴.

The offence of leaving litter

Conform sectie 87 van de 1990 Act is er sprake van een overtreding als afval wordt weggegooid of achtergelaten "op elke plek binnen een (gemeentelijk) gebied dat op z'n minst aan een kant open is tot de buitenlucht". Weggooien of achterlaten van zwerfafval kan hierdoor worden gehandhaafd zowel voor publieke ruimten maar ook voor privé- terreinen evenals op water. Een betrokkene kan strafrechtelijk beboet worden tot wel 2.500 Pond als de zaak voor de rechter komt. Wordt niet overgegaan tot strafvervolgning kan een hiertoe bevoegde ambtenaar (politie of anderszins opsporingsbevoegd) de zaak afdoen met een vaste boete (Fixed Penalty Notice). De hoogte van de boete is 75 Pond, maar kan variëren afhankelijk van de plaatselijke bepalingen.

Enforcing cleansing

Personen die ontevreden zijn over de mate aan zwerfafval in een gebied, kunnen via de telefoon of brief (litter hotline) een melding maken bij hun gemeente. Als dit het probleem niet verhelpt, hebben burgers het recht om een juridische procedure te starten. Blijkt dat het aangewezen gebied onder de vastgelegde kwaliteitsstandaard valt, gaat de zaak naar de rechter en kan de aanvrager een 'Litter Abatement Order' ontvangen. Hiermee kan van het verantwoordelijke orgaan het opruimen van zwerfafval worden afgedwongen.

Verder hebben ook zogenaamde zwerfafval autoriteiten (Litter authorities) de mogelijkheid, net als burgers, om de organen (duty bodies) die verantwoordelijk zijn voor het schoonhouden van openbare gebieden middels een 'Litter Abatement Notice' te dwingen tot het opruimen van zwerfafval en schoonhouden van hun gebieden. Wordt het zwerfafval niet opgeruimd, kan gerekend worden met een boete tot 2.500 Pond.

²⁴Environmental Protection Act 1990

Gaat het om zwerfafval dat in relatie gebracht kan worden met de activiteit van een bedrijf en dat wordt aangetroffen in de openbare ruimte, kan de lokale autoriteit een 'Street Litter Control Notice' opleggen. Hiermee kan de eigenaar van het bedrijf gedwongen worden om het zwerfafval op te ruimen en maatregelen te nemen om een dergelijke vervuiling in de toekomst te voorkomen.

Gaat het om zwerfafval dat wordt aangetroffen op privé-terreinen, heeft de lokale autoriteit de mogelijkheid om een 'Litter Clearing Notice' op te leggen. In dit geval valt het gebied niet onder de openbare ruimte. Met de 'Litter Clearing Notice' kunnen landeigenaren of de huurders ervan gedwongen worden om het zwerfafval op te ruimen en maatregelen te treffen om vervuiling in de toekomst te voorkomen. Gebeurt dat niet, kan de lokale autoriteit op kosten van de landeigenaar/huurder het zwerfafval alsnog opruimen.

4.2.2.2 Handhaving van sigarettenpeuken bij pubs, clubs, cafe's en restaurants

De Street Litter Control Notice (SLCN) is een belangrijk instrument om horecabedrijven verantwoordelijk te stellen voor het afval dat zij (of hun klanten) veroorzaken in de openbare ruimte. In het Verenigd Koninkrijk bestond al een SLCN specifiek voor bedrijven die drinken etenswaren langs de straat verkopen en voor kleinhandelsbedrijven en tankstations. Echter voor pubs, clubs, cafe's en restaurants was er tot recentelijk nog geen SCLN. In verband met de invoering van het rookverbod in de horeca en het groeiende peukenprobleem rondom deze gelegenheden, werd de verdere uitbreiding van SLCN's voor meer bedrijfssectoren als noodzaak gezien. Het Ministerie voor Milieu (Defra) is dan ook begonnen met een wetwijziging en heeft

deze in de zomer van 2007 afgerond zodat lokale overheden ook daadwerkelijk meer bevoegdheid hebben om het peukenprobleem in de horeca aan te pakken. Het niet opvolgen van een SCLN door pubs, clubs, cafe's en restaurants resulteert in een boete van 2.500 Pond.

4.2.2.3 Toegepaste strategie preventie roken-gerelateerd zwerfafval

De in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde strategie om roken-gerelateerd zwerfafval te voorkomen is gericht op de beïnvloeding van gedrag. Hierbij wordt in grote lijnen ingezet op de volgende aspecten:

- 1 educatie,
- 2 infrastructuur/Asbakken,
- 3 handhaving.

De aanpak is zeer vergelijkbaar met de aanpak in Australië (zie paragraaf 4.2.1.6).

Encams heeft in samenwerking met het Ministerie van Milieu (Defra) verschillende onderzoeken uitgevoerd op het gebied van roken-gerelateerd zwerfafval. Inmiddels zijn meerdere steden begonnen om campagne te voeren tegen sigarettenpeuken. 'Keep Britain Tidy' heeft informatiebladen ontwikkeld over roken-gerelateerde onderwerpen. In verband met het rookverbod in de horeca heeft Encam in samenwerking met het Defra een stappenplan geschreven voor bedrijven en gemeenten ter voorkoming van zwerfafval.

● Butts Out Campaign 2007

Smokers in the Braintree District are being urged not to litter the streets with their cigarette butts, by carrying their own personal ashtrays.

"An increasing number of smokers are smoking outdoors with limited places to discard their butts.

They often don't see dropping a butt as littering. Research shows that 80% of smokers would use portable ashtrays if they were available. Personal ashtrays are a way in which smokers can help the Districts environment...

They could even avoid being prosecuted and facing a £75 fine. We have a number of prosecutions pending for people who are alleged to have dropped litter and the majority of those involve cigarette butts." The campaign will launch on the 2nd June in Braintree Town Centre. Promotions staff will be handing out portable ashtrays to remind people to dispose of their cigarette butts responsibly. Be sure to spot the promotions staff in the Braintree Carnival Procession on the 9th June 2007.

Bron Braintree District Council, 2007

5

Oplossingen en aanpakken

Het weggooigedrag van sigarettenpeuken veranderen, is geen eenvoudige zaak. Rokers zijn hardnekkig in hun gewoonte om peuken op straat te gooien en zien peuken niet als zwerfafval. Bovendien is er weinig aandacht voor het peukenprobleem van rokers. In veel openbare ruimtes zijn er onvoldoende asbakken en is er weinig communicatie over de bewustmaking van rokers over hun gedrag. Behalve dat sigarettenpeuken op straat door veel mensen als onacceptabel ervaren wordt, is het ook schadelijk voor het milieu. Het structureel optreden en straffen van rokers die een peuk weggooien, gebeurt nog maar heel weinig en wordt ook niet als prioriteit van veel gemeenten gezien.

Het aankomende rookverbod in de horeca zal ertoe leiden dat de hoeveelheid peuken rond horeca-bedrijven en in uitgaansgebieden toeneemt. Hierdoor ontstaat een nieuwe overlastsituatie die gemeenten en horecabedrijven samen kunnen oplossen. Het doel is geen peuken op straat. Dit kan alleen bereikt worden als het weggooigedrag van rokers in positieve zin beïnvloed wordt.

Gedragsonderzoeken en een verkenning van de meest toegepaste strategieën in landen waar het rookverbod al eerder is ingevoerd, wijzen allemaal in een richting. De kern van een aanpak om te komen tot gedragsverandering van het weggooigedrag van rokers moet zich richten op drie aspecten:

- *Communicatie/educatie/voorlichting* (met name gericht op de bewustmaking van de roker over zijn ongewenst en milieuonvriendelijk gedrag).

- *Asbakken/infrastructuur* (het plaatsen van geschikte asbakken, een juiste bewegwijzering en de zorg voor een schone omgeving).
- *Handhaving* (het communiceren over de regels en straffen van ongewenst gedrag van enkelen dat uiteindelijk leidt tot een juist gedrag van velen).

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen deze aspecten nader worden uitgewerkt aan de hand van een aantal vragen.

5.1 Wat moeten betrokken partijen weten en welke communicatie is hiervoor nodig?

De partijen die een directe rol spelen binnen het peukenpreventieprogramma zijn de gemeente, de horecaonderneming en de rokende klant.

De gemeente moet goed geïnformeerd zijn over alle aspecten van het peukenpreventieprogramma. Voor het formuleren van beleid en het nemen van de juiste acties dient de gemeente over een handige bron te beschikken waarin alle relevante informatie vermeld staat.

De horecaondernemer wil weten wat zijn verantwoordelijkheden en verplichtingen zijn. Hij moet weten wat van hem verwacht wordt, maar ook waarvoor hij beboet kan worden en wat de hoogte van de boete is bij een overtreding. Vervolgens is het van belang dat de ondernemer bewust gemaakt wordt van de roken-gerelateerde zwerfafvalproblematiek. Verder wil hij

weten of tips ontvangen hoe hij zijn personeel het beste kan betrekken, hoe hij met rokende klanten het beste kan omgaan, welke asbakken hij het beste kan kiezen, waar hij de asbakken het beste kan (moet) plaatsen en welke informatie- en promotiematerialen hij in zijn zaak kan gebruiken.

De rokende klant wil weten wat de nieuwe regels zijn en waar hij voortaan wel kan roken. Verder moet hij erop gewezen worden (mede via geschreven en visueel materiaal) dat hij geen peuken op de grond mag gooien en wat de consequenties zijn als hij dit toch doet. Daarnaast moet de roker via een communicatiecampagne bewust worden gemaakt over het negatieve milieueffect dat hij door zijn gedrag veroorzaakt eveneens de boete die hij moet betalen als hij op heterdaad betrapt wordt.

5.2 Welke informatiematerialen zijn er voor gemeenten?

In een aantal landen is een rapport dan wel handboek samengesteld voor de plaatselijke gemeenten

De 'Victorian Litter Action Alliance' heeft een *Cigarette Butt Litter Prevention kit* ontwikkeld voor gemeenten. Het is een uitgebreid boekwerk met een integrale aanpak ten aanzien van peukpreventie, veel achtergrond informatie en voorbeelden. De bedoeling is om gemeenten hiermee op weg te helpen hun eigen peukenpreventieprogramma op te zetten en een campagne te starten. Het basisconcept is een nadere uitwerking van de bekende aanpak van gedragsverandering gebaseerd op de drieluik: 'Educatie, Infrastructuur en Handhaving'. Het is in grote lijnen afgeleid van

het werk van Community Change over verandering van het weggooigedrag van rokers. Een soortgelijke vorm van informatie is tevens aangetroffen in Amerika en het Verenigd Koninkrijk.

5.3 Welke informatiematerialen zijn er voor horecaondernemers?

De 'Butt Littering Trust' heeft verschillende communicatiemiddelen ontwikkeld en een informatieblad opgesteld voor 'Butt Free Pubs & Clubs'. Eenzelfde aanpak is ook aangetroffen in Australië.

5.4 Welke informatiematerialen zijn er voor de rokende klant?

Voor de roker kunnen de informatiematerialen worden onderverdeeld in een vorm van praktische bewegwijzering of signalering binnen een horecaonderneming en een bewustmakingscampagne via billboardreclame, posters en andere media evenals radio en televisie.

5.5 Welk soort asbakken zijn er?

Om rokers in de gelegenheid te stellen hun peuken op een correcte wijze te deponeren, zijn er inmiddels vele soorten asbakken. Een overzicht van de verschillende typen asbakken is als volgt:

- 1 Persoonlijke asbakken
- 2 Draagbare asbakken
- 3 Windongevoelige asbakken
- 4 Vrijstaande asbakken
- 5 Meubelasbakken
- 6 Muurasbakken

5.6 Welke asbak is geschikt voor mij?

- Heb ik een vergunning nodig om een asbak op de stoep te plaatsen of aan de muur? Welke voorschriften zijn van toepassing?
- Welke asbakken zijn speciaal gemaakt en vormgegeven voor peuken? Waar kom ik aan informatie van leveranciers?
- Hoe duurzaam zijn ze?
- Kan de asbak buiten blijven staan en is hij bestendig tegen wind en weer?
- Wat is de kwaliteit en stevigheid van de asbak?
- Hoeveel peuken passen in de asbak? Hoe vaak moet de asbak gelegd worden?
- Hoe wordt de asbak geleegd?
- Heeft de asbak onderhoud nodig? Indien zo, wie is verantwoordelijk voor het onderhoud? Zijn hiermee kosten verbonden?
- Kunnen voor de asbak onderdelen vervangen worden of moet de gehele asbak vervangen worden. Hoe makkelijk is het om aan de onderdelen te komen?
- Wat zijn de gevaren voor brandgevaar?
- Wat zijn de maten van de asbak?
- Hoe wordt de asbak gemonteerd?
- Kan de asbak makkelijk omver geduwd worden of weggeblazen worden?
- Hoe wordt de asbak in gebruik genomen?
- Is er ruimte om een sticker te plaatsen t.b.v. bewegwijzering?
- In welke kleuren kan ik de asbak krijgen? Kan ik er mijn logo op laten drukken?

5.7 Handhaven (en stimuleren)?

In de beginperiode van het rookverbod lanceren gemeenten de peukenpreventie campagne via diverse media. Daarnaast wordt regelmatig de straat op gegaan om burgers te informeren en vragen te beantwoorden. Veel informatie wordt ook via de website verstrekt.

In een later stadium wordt pas overgegaan naar repressief handhaven en gaan buitengewoon opsporingsambtenaren op zoek naar rokers die hun sigaret op straat gooien om boetes uit te delen.

Daarnaast doet een gemeente ook veel aan stimuleringsbeleid: bijvoorbeeld als stunt gratis persoonlijke asbakken verstrekken aan rokers of met korting asbakken aanbieden aan horecabedrijven.

Melbourne heeft recentelijk een eigen campagne opgezet om het gebruik van asbakken in horecabedrijven te stimuleren. In de volgende kaders wordt de handhavingsaanpak van steden in Australië en in het Verenigd Koninkrijk aan de hand van krantenknipsels nader toegelicht.

6

Artikelen

● **Spring clean your Business**

The city of Melbourne is offering financial incentives to help businesses install cigarette butt bins to help reduce butt litter around their buildings... It is important that your business is ready to manage the problem of butt litter to keep your business looking good.

Businesses within the City of Melbourne with a significant tobacco litter problem will be able to apply for the installation of one free cigarette butt bin (including installation costs to a maximum of \$400 per business) while each business will be expected to continue the maintenance and emptying of the bin. A total of 25 butt bins are being made available to businesses in the municipality through this arrangement. The incentive is available to the first 25 eligible applicants to submit the form.

Bron: City of Melbourne, 2007

● **PRESTON City Council's No Butts campaign**

To tackle cigarette litter is hitting the city's pubs and clubs as the Christmas countdown continues. The campaign, which aims to raise awareness of cigarette litter, will see beer mats encouraging people to bin their cigarette litter being used in pubs and clubs around the city. Portable ashtrays allowing people to dispose of their cigarette butts wherever they are will also be available in pubs and clubs. The campaign is the latest step in the fight against grime and follows the first No Butts campaign, which was launched in November 2004. Councillor John Swindells, Executive Member for Environment and Sustainability, said: "It's tempting for people to throw their cigarette ends on the floor when they've been smoking, but cigarette butts are litter and make the streets look untidy just like chewing gum or any other type of rubbish." The first No Butts campaign helped cut cigarette litter by 75 per cent and with this latest campaign, we're targeting pubs and clubs over the busy Christmas period to spread the 'Just Bin It' message. Keeping the city tidy is a council priority and we hope this campaign will help to make Preston an even cleaner, greener place." Sonia Scowcroft, the city council's Litter Education Officer, added: "Some people don't see their cigarette butts as litter and just leave them lying around on the street when they've finished their cigarette. People will see the beer mats when they're out and about in pubs over Christmas, they'll also have the chance to pick up a free portable No Butts ashtray. "Hopefully it will make people think twice and just bin their left over cigarette ends once they've stubbed them out. This is a serious issue and we will hand out £50 fixed penalty fines if we see people dropping their cigarette ends, so just bin your litter this Christmas."

Notes to newsdesks

- 1 The No Butts campaign starts on Monday 19 December and will continue over the Christmas and New Year period.
- 2 The No Butts campaign is run by the city council and supported by One Voice Neighbourhood Management Partnership.
- 3 The campaign involves beer mats being placed around pubs and clubs, along with No Butts posters and portable ashtrays.
- 4 Pubs and clubs supporting the No Butts Christmas campaign include the Plungington Tavern, 53 Degrees, The Ritz and many more.

Vale Royal Borough Council's campaign (SMYLE)

A CHESHIRE borough has seen a 16% reduction in smoking-related litter, despite predictions that July 1 smoking legislation would boost discarded butts. Scores of smokers have joined the campaign launched by Vale Royal Borough Council's SMYLE (Supporting My Local Environment) team, and started to bin their cigarette butts. The campaign, which took place during June and July, was so successful the borough's towns have seen a noticeable reduction in smoking-related litter. There are now plans to re-launch the campaign in September. Cllr Lynn Riley, lead councillor for environmental management, said: "We are delighted that people are responding to the campaign and doing their bit. "We found that a large percentage of people who were dropping butts would not drop drinks cartons or crisp packets, so it has been a case of bringing it to their attention that cigarettes are litter and do make a mess of our streets." The "no butts, stub it, bin it" campaign has included roadshows, more than 4,500 Stubbi and 500 Ashcan portable ashtrays distributed to members of the public, and new litterbins providing facilities for smoking-related litter are currently being introduced. Cllr Riley added: "We don't want to make life difficult for smokers, so our aim has been to make it easier for them to dispose of their butts."

● **Don't be a tosser – bin your butts**

The Municipal Association of Victoria (MAV) welcomed the launch of Sustainability Victoria's "Don't Be a Tossler - Bin Your Butts" campaign aimed at reducing the expected increase in cigarette butt litter when smoking is banned in pubs and clubs from 1 July. Cr Dick Gross, MAV President said cigarette butts already accounted for over half Victoria's litter and one in 10 ended up in waterways, affecting stormwater quality and council costs for street sweeping and cleaning. "Overseas and interstate evidence suggested the introduction of smoking bans in licensed premises could result in a significant increase in cigarette butt littering behaviour, particularly on footpaths outside venues. "Local government had worked closely with the hospitality industry, Sustainability Victoria and the Victorian Litter Action Alliance on the campaign to help minimise the butt littering impact of smoking bans and to encourage responsible behaviour. "Council environmental health officers will have a key responsibility in enforcing the new tobacco laws and had been working hard for many months to educate licensed premises about the impending changes. "The response had been heartening, with pubs and clubs contacting their local council to obtain permits to alter or create appropriate outdoor smoking areas and for installation of butt litter bins outside venues. Many had also applied for rebates of up to \$300 available through the Butt Bin Rebate Scheme," he said. From 1 July it will be illegal to smoke in enclosed licensed premises or in an outdoor dining or drinking area, such as a balcony or courtyard if the area had a roof in place and the total area of the wall surfaces exceeds 75% of the total notional wall area. The penalty for smoking in a licensed venue or being in charge of an enclosed workplace where a smoking offence occurred will be \$110, with a maximum penalty of \$550 if prosecuted under the Tobacco Act. The penalty for littering an extinguished cigarette butt will be \$110 or \$220 if it was still burning under the Environment Protection Act. According to Cr Gross, cigarette butts were environmental poison, taking up to 12 months to decompose and releasing many toxic chemicals along the way. "We're urging all smokers to do their bit and bin their butts. It's a small ask but will go a long way towards preventing cigarette litter becoming an even bigger problem, causing environmental damage and an unkempt, dirty look in streets. "While many venues had already changed their physical settings to provide appropriate outdoor spaces for smokers, not all pubs and clubs would have designated smoking areas from 1 July. "In addition to the advertising campaign and installation of new bin facilities, councils and licensed premises will use posters, t-shirts and giveaways to educate patrons about the new laws," he said.

● **£80 fine for dropping a cigarette butt**

Smokers will be liable for an £80 on-the-spot fine for stubbing out cigarettes in the street when the smoking ban comes into force across England on July 1.

The Government has set aside £29.5m to help councils enforce the ban. This is one of a series of measures being introduced by the Government that will stigmatise what is normal practice for 10 million smokers, and - it is hoped - slash the NHS's £1.7 billion bill to treat smoking-related diseases. Supporters of smoking said it was 'unfair' that they should be singled out for punishment and vowed to resist heavy-handed use of fines. But anti-litter campaigners welcomed the move, saying it would help end the blight of cigarette-strewn streets.

Ginette Unsworth, of Keep Britain Tidy, said: "Some smokers just don't think it is litter. They can be very naive and think it will biodegrade in a couple of days. "We are trying to educate all the local councils and tell them there is no excuse for littering."

When the ban comes into force smokers will no longer be able to light up in pubs, bars and restaurants, although there is much confusion about the exact details. Local authorities have been granted new powers to issue on-the-spot fines, film secretly in pubs and monitor people's work-places, be it an office block or a taxi cab.

Apart from prison cells, oil rigs and submarines there will be few places indoors where smokers can enjoy cigarettes in peace. Councils are expected to raise millions of pounds from fining people both for smoking and for littering the street with their butts. The authorities say the money will help buy extra bins and advertising to warn people about the changes. But pro-smoking groups and pubs have warned councils that they face an angry reaction if they take too strong an approach. The litter fines of up to £80 come on top of the possible £50 fines that smokers will be hit with if they are caught smoking inside public places.

It is estimated that 79 per cent of all public places are blighted by cigarette butts. Keep Britain Tidy is launching a campaign to remind smokers that they are liable for on-the-spot fines, under the Clean Neighbourhoods and Environment Act, which has been in force for two years but is rarely enforced. The Government has set aside £29.5 million to help councils enforce the ban.

The number of smokers has fallen from 28pc of adults in 1998, to 24pc. Up to 1,200 local authority officers are expected to be trained to police pubs, public buildings and even vehicles to check that smokers are complying with the law. However, there is no central Government budget to help with the tidy-up caused by all the extra cigarette butts that are expected on the streets.

Councils must decide how to clear up the mess and how to fund it. After the indoor ban came into force in Ireland, litter was reported to have increased by 15 per cent. Colchester council is one of a handful working closely with Keep Britain Tidy and with the Department for the Environment, Food and Rural Affairs to crack down on litter. It raised £13,000 last year from anti-litter fines.

Residents are fined £75 by a team of six street wardens if they are caught dropping litter.

Dave McManus, the head of street care in the Essex town, said: "It's not about making profits. We don't hide around street corners, like wheel-clampers. It's about education." Other councils are expected to follow this example. However, pro-smoking groups said that councils should give a 'period of grace' to smokers once the ban arrives.

Simon Clark, of Forest, (Freedom Organisation for the Right to Enjoy Smoking Tobacco) said:

"It is very unfair to target smokers for littering as the same time as the ban comes in.

"We don't condone littering, but it is a national problem. It's not just about cigarette butts, it's about drinks cans, fast-food cartons and chewing gum. "If the fines are used as a blunt weapon with which to beat smokers we will resist them."

Sales of personal ashtrays that can be slipped into a pocket are expected to take off following the ban. But there is some confusion about who is responsible for litter outside pubs. A landlord has to get permission from a county council before he can put a bin on the street outside his pub, but the local council can fine the pub if it is found causing street litter. Mr McManus admitted: "You do get the impression that it is being made very difficult to implement."

The fines are the last in a long line of anti-smoking measures that the Government has brought in. These range from increases in tobacco duty to banning cigarette advertising.

Though the number of smokers has fallen from 28 per cent of the adult population in 1998, to 24 per cent, this is well short of Government's 21 per cent target. During the Second World War 70 per cent of adults were smokers.



SenterNovem

Croeselaan 15
Postbus 8242
3503 RE Utrecht
Telefoon: (030) 214 79 79



Samen werken aan een Schoner Nederland