

SenterNovem • is ontstaan uit een fusie tussen Senter en Novem • voert beleid uit voor verschillende overheden op het gebied van innovatie, energie & klimaat en milieu & leefomgeving en draagt zo bij aan innovatie en duurzaamheid • Meer informatie: www.senternovem.nl

SenterNovem
Uitvoering Afvalbeheer
Juliana van Stolberglaan 3
Postbus 93144
2509 AC Den Haag
Telefoon 070 373 50 00
Telefax 070 373 51 00

SenterNovem
Uitvoering Afvalbeheer
Catharijnesingel 59
Postbus 8242
3503 RE Utrecht
Telefoon 030 214 79 00
Telefax 030 231 64 91

www.uitvoeringafvalbeheer.nl
helpdesk@uitvoeringafvalbeheer.nl

Routeplanner handhaven op zwerfafval



Een schone leefomgeving zonder zwerfafval, dat is wat politiek en burgers willen. Dit vraagt om gedragsbeïnvloeding bij burgers en bedrijven. Gemeenten zetten hiervoor een mix van instrumenten in waarvan handhaving er een is.

De routeplanner wijst gemeenten de weg bij het ontwikkelen van een eigen gemeentelijke handhavingsaanpak. Op basis van beleidsmatige en praktische keuzes komt u tot een handhavingsstrategie. Met de routeplanner krijgen beleidsmedewerkers en handhavers inzicht in elkaars werkkerrein. Gemeenten die de huidige aanpak willen verbeteren, kunnen de planner gebruiken als checklist en alleen keuzes maken op de onderwerpen die ze willen verbeteren.

De routeplanner is gebaseerd op ervaringen van gemeenten en theorie en is opgesteld door Uitvoering Afvalbeheer van SenterNovem, in samenwerking met gemeenten en met ondersteuning van Oranjewoud.

Trefwoorden: zwerfafval, handhaving, beleidsinstrumenten, gedragsbeïnvloeding

Deze publicatie is gratis te bestellen bij SenterNovem en is te downloaden van www.uitvoeringafvalbeheer.nl. Een recent overzicht van de publicaties van Uitvoering Afvalbeheer is ook opgenomen op de website. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met SenterNovem, Uitvoering Afvalbeheer, telefonisch via (030) 214 7900 of via e-mail: secretariaat.afvalbeheer@senternovem.nl.

NUR 973

© Uitvoering Afvalbeheer. Alle rechten voorbehouden. Het overnemen van onderdelen uit deze publicatie is alleen toegestaan mits duidelijk wordt vermeld: "bron SenterNovem".

Routeplanner handhaven op zwerfafval / Uitvoering Afvalbeheer.

- Utrecht : SenterNovem, 2005. - 43 p. : ill. - (BAOO-05.16). - ISBN 90-5748-041-7

Routeplanner handhaven op zwerfafval

November 2005

Inleiding

Een schone leefomgeving zonder zwerfafval! Dat is wat politiek en burgers willen. Dit vraagt om gedragsbeïnvloeding bij burgers en bedrijven. Gemeenten zetten hiervoor een mix van instrumenten in. Handhaving is er hier één van. Handhaven van 'de kleine norm' wint aan populariteit. Gemeenten gaan steeds meer zelf handhaven op problemen in de openbare ruimte, zoals illegale stort, het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval en zwerfafval. Door regels beter kenbaar te maken en mensen aan te spreken op hun gedrag wordt goed gedrag in de openbare ruimte gestimuleerd.

Routeplanner wijst de weg

Om gemeenten te helpen bij deze handhaving op zwerfafval heeft Uitvoering Afvalbeheer van SenterNovem deze Routeplanner opgesteld. Hoe u precies gaat handhaven hangt af van uw visie op handhaving, hoe het gemeentebestuur met de handhaving wil omgaan, het beschikbare handhavingapparaat en de lokale zwerfafvalproblematiek. De routeplanner wijst u de weg bij het ontwikkelen van een eigen gemeentelijke handhavingaanpak. Op basis van beleidsmatige en praktische keuzes komt u tot een

handhavingstrategie. Dit garandeert een effectieve aanpak.

U gebruikt de Routeplanner voor:

- opzetten van handhavingbeleid en –strategie
- invullen van activiteiten
- verbeteren van uw huidige aanpak.

Beleidsmedewerkers en handhavers spreken vaak een eigen taal en hebben andere doelen. Met de routeplanner krijgt u inzicht in elkaars werkterrein. Het geeft beleidsmedewerkers inzicht in de mogelijkheden van handhaving en geeft de coördinator handhaving informatie over de inzet van handhaving op zwerfafval. Plan hiermee samen de gemeentelijke aanpak.

Navigatie

De Routeplanner bestaat uit drie delen:

1. De Planner: 20 vragen over verschillende onderwerpen om uw route te bepalen
2. Routekaarten: toelichting en keuzemogelijkheden per vraag
3. Routebeschrijving op maat: formulier voor de beschrijving van uw eigen route

‘De planner’ in deel 1 brengt u via vragen naar een eigen handhavingsplan voor zwerfafval. Beantwoording van de vragen levert u een weloverwogen handhavingsstrategie en plan van aanpak op voor de handhaving van zwerfafval. Of als u snel één handhavingsmaatregel wilt uitvoeren kunt u een verkorte route kiezen door de planner voor één specifieke doelgroep of type hotspot in te vullen. En u kunt uw huidige aanpak verbeteren door de planner als checklist te gebruiken. U maakt alleen keuzes op dié onderwerpen die u wilt verbeteren.

In deel 2 ‘Routekaarten’ vindt u per vraag uit de planner een toelichting, met een uitleg van de vraag en ideeën voor de keuzes in uw eigen route.

Op de routebeschrijving in deel 3 kunt u de hoofdlijnen aangeven van de keuzes die uw gemeente maakt: uw routebeschrijving.

Het gebruik van de Routeplanner is een dynamisch proces. De keuzes op verschillende onderdelen hangen met elkaar samen. Soms moet u dus even een stapje terug in de planner op basis van keuzes verderop in het traject.

Deze Routeplanner Handhaving Zwerfafval is één van de modules die Uitvoering Afvalbeheer heeft ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het tegengaan van zwerfafval.

Wilt u meer weten over de modules voor de aanpak van zwerfafval of wilt u weten hoe andere gemeenten handhaven? Kijk dan op www.uitvoeringafvalbeheer.nl. Hier vindt u voorbeelden.

HOE GEBRUIKT U DE ROUTEPLANNER HANDIG?

- *bekijk eerst de planner*
- *lees de routekaarten door*
- *stel vast wat u wilt bereiken met de routeplanner*
- *werk met de routeplanner: noteer keuzes, afspraken, opmerkingen etc.*
- *leg de hoofdlijnen voor de handhaving van zwerfafval vast in uw routebeschrijving*
- *bespreek alles steeds in een projectteam*
- *accordeer het plan bestuurlijk*

Deel 1 Planner

Dit deel ‘de planner’ bevat 20 vragen, waarmee u een handhavingsaanpak opstelt.

Als u deze vragen beantwoordt, heeft u een doordachte handhavingsaanpak voor zwerfafval.

De vragen in deze planner lopen van de algemene beleidsanalyse aanpak zwerfafval naar strategie en organisatie en eindigen bij uitvoering en evaluatie.

De vragen zijn ingedeeld in vijf blokken:

- **Integraal zwerfafvalbeleid:** is er draagvlak voor de aanpak van zwerfafval en maakt zwerfafval onderdeel uit van de aanpak?
- **Handhavingsbeleid en -strategie:** met deze vragen stelt u de doelstellingen en doelgroepen van de handhaving op zwerfafval vast en bepaalt u hoe u deze doelstellingen wilt bereiken.
- **Organisatie:** in dit blok bepaalt u hoe u de handhavingsaanpak organiseert. Als blijkt dat bepaalde strategische keuzes organisatorisch niet haalbaar zijn past u de strategie aan.

- **Uitvoering:** in dit blok formuleert u op basis van de gekozen strategie en de organisatie maatregelen en resultaten.
- **Evaluatie en bijsturen:** met deze vragen geeft u aan hoe u het handhavingbeleid gaat evalueren.

Om een handhavingsbeleid voor zwerfafval op te stellen doorloopt u de 20 vragen. U beantwoordt de vragen samen met anderen. Beleid maakt u immers niet alleen.

Met antwoorden op alle vragen, stelt u gemakkelijk een plan van aanpak op.

Als u, naast het ontwikkelen van handhavingbeleid voor zwerfafval, alvast één activiteit wilt uitwerken, dan kunt u de vragen doorlopen voor één doelgroep of hotspot.

De planner biedt u ook de mogelijkheid om uw aanpak te verbeteren. U gebruikt de planner dan als checklist en werkt intensiever aan het blok dat u wilt verbeteren.

Een toelichting op de vragen en keuzemogelijkheden vindt u in deel 2 ‘Routekaarten’.



Planner

Integraal zwerfafvalbeleid

1. Is er bestuurlijk draagvlak voor handhaving van zwerfafval?
2. Is er ambtelijk draagvlak voor handhaving van zwerfafval?
3. Maakt handhaving deel uit van integraal zwerfafvalbeleid en wat zijn de doelstellingen?

Handhavingsbeleid en -strategie

4. Wat is doelstelling van de inzet van handhaving voor zwerfafval?
5. Op welke doelgroepen richt u de handhaving?

Per doelgroep

6. Op welke regelgeving baseert u de handhaving?
7. Wat zijn de hotpots in uw aanpak?
8. Via welke methode gaat u handhaven, preventief en/of repressief?
9. Hoe maakt handhavingcommunicatie onderdeel uit van uw handhaving?
10. Via welk juridisch traject gaat u handhaven en met welke instrumenten?

Organisatie

11. Wie coördineert de handhaving en hoe?
12. Wie gaan toezicht houden en sanctioneren?
13. Welke afspraken heeft u met de politie?
14. Welke afspraken heeft u met het OM?
15. Welke gemeentelijke afdelingen betreft u en hoe?
16. Welke externe partijen betreft u in de handhaving en hoe?

Uitvoering

17. Wat zijn de concrete maatregelen en verwachte resultaten?
18. Hoe is de werkvloer betrokken en de samenwerking geregeld tussen uitvoerende partijen?

Evaluatie en bijsturing

19. Hoe meet u het effect en registreert u dit?
20. Hoe evalueert u de handhavingaanpak en stuurt u bij?

Deel 2

Routekaarten

In dit deel vindt u per vraag een korte toelichting van de vraag, informatie, keuzemogelijkheden en consequenties van keuzes.

De nummers van de routekaarten corresponderen met de nummers van de vragen in de planner (deel 1).

Integraal zwerfafvalbeleid

1. Bestuurlijk draagvlak voor handhaving zwerfafval

Als u handhaving wilt inzetten in de aanpak van zwerfafval is bestuurlijk draagvlak onontbeerlijk. Het is verstandig in het plan van aanpak, dat u aanbiedt aan de gemeenteraad, in te gaan op de voordelen van en eventuele weerstanden tegen de inzet van handhaving.

Argumenten om handhaving van zwerfafval op de bestuurlijke agenda te krijgen zijn:

- 'Schoon, heel en veilig' is het motto van veel bestuurders en collegeprogramma's. Het is het visitekaartje van de gemeente. Het betekent schoon en heel houden van de openbare ruimte, maar ook het voorkomen dat de openbare ruimte vervuilt. Vervuiling geeft immers het gevoel van verloedering en onveiligheid. Hierbij is handhaving van regels een belangrijk instrument. Starten met handhaving van zwerfafval is een goed begin om vervolgens te verbreden naar andere onderwerpen.

- Een effectieve aanpak van zwerfafval vraagt naast optimalisatie van het beheer om gedragsbeïnvloeding bij burgers. Hierbij is een mix van instrumenten vereist, waarvan handhaving deel uitmaakt. Handhaving is meer dan het uitdelen van boetes, het omvat ook communicatie over regels en toezicht houden. Bij bepaalde doelgroepen bereikt u met aanspreken en beboeten meer dan met andere instrumenten.
- De geloofwaardigheid van de gemeente daalt als ze haar eigen regels niet handhaaft. Als burgers bijvoorbeeld vaak worden aangesproken op het verkeerd aanbieden van hun vuilniszak, zonder ooit consequenties te voelen, dan verliest de toezichthouder op termijn zijn geloofwaardigheid.
- Waarschuwen alleen is niet voldoende, soms moet de toezichthouder ook kunnen 'optreden' en een boete kunnen uitdelen.
- Handhaving werkt preventief en is daarmee kostenbesparend voor het beheer.
- Een algemene tendens is dat burgers de overheid vragen om handhaving van de regels.

2. Ambtelijk draagvlak voor handhaving zwerfafval

Handhaving vraagt om samenwerking tussen verschillende werkvelden, zoals zwerfafvalbeleid, vergunningverlening, handhaving en toezicht houden, onderhoud en beheer. In de praktijk heeft iedere betrokkene zijn eigen vaktaal en doelstellingen. Het is belangrijk dit goed af te stemmen. Een gezamenlijk doel en aanpak bevordert draagvlak voor de uitvoering.

Daarnaast is veel winst te halen door samen te werken met andere beleidsvelden. In het kader van bijvoorbeeld een brede Schoon-aanpak is handhaving bij graffiti, hondenpoep en verkeerd aan-

bieden van huishoudelijk afval ook belangrijk. Gezamenlijk kan hiervoor een handhavingsaanpak Openbare Ruimte worden geformuleerd.

Dit leidt tot win-win-situaties.

Draagvlak is ook essentieel bij collega's die bezig zijn met andere onderdelen van de aanpak van zwerfafval, zoals medewerkers van de reiniging en communicatiemedewerkers.

In de toelichting bij vraag 1 leest u argumenten om het belang van handhaving aan te geven. Aanvullende suggesties voor het bereiken van intern draagvlak zijn:

- Formeer een breed projectteam voor de integrale aanpak van zwerfafval.

Zwerfafval scoort in de analyse vooral op de aspecten financiën (opruimen kost geld), kwaliteit van de omgeving (verloedering van de leefomgeving) en imago (beleving van de omgeving). Door een hoge score op deze aspecten krijgt handhaving op zwerfafval een hoge prioriteit toegekend.

De gemeente Oss heeft op basis van een integrale risicoanalyse de handhaving van het gebruik van de openbare ruimte (waaronder honden en zwerfafval) in de top 10 van de gemeentelijke handhavingsthema's opgenomen.

In de gemeente Deventer mogen de burgers de helft van de uren voor stadstoezicht toedelen aan een handhavingsthema. Zwerfafval komt daarbij als belangrijkste thema naar voren!

Zie: www.handhavingsbeleid.nl

PRIORITEIT IN DE RISICOANALYSE

Veel gemeenten zijn actief bezig met de professionalisering van de handhaving. Ze maken een handhavingprogramma. Hierbij staat de vraag centraal: wat gaat er fout als je niet of onvoldoende handhaaft en hoe groot is de kans daarop? Dit wordt opgenomen in een risicoanalyse. Door zwerfafval als thema in de risicoanalyse op te nemen krijgt het een herkenbare plek.

In een risicoanalyse wordt gekeken naar de fysieke veiligheid (persoonlijk letsel), kwaliteit van de omgeving, financiën en afwentelen van kosten op de maatschappij, schade aan natuur, gevaar voor de volksgezondheid en aantasting van het bestuurlijke imago. Door te scoren op een schaal van 0 tot 5 ontstaat zicht op de relatieve risico's van allerlei onderwerpen.

- Ga na voor welke afdelingen de aanpak van zwerfafval en handhaven van problemen in de openbare ruimte interessant zijn. Gezamenlijk kunt u de problematiek aanpakken en de handhaving invullen. U bekijkt bijvoorbeeld gezamenlijk de hotspots en bespreekt hoe dit aangepakt kan worden.
- Breng het belang van handhaven op zwerfafval onder de aandacht bij andere afdelingen, partijen en het gemeentebestuur, vooral bij degenen die binnen de gemeente het handhavingprogramma voorbereiden. Laat zien wat handhaving kan bijdragen aan een schonere woonomgeving en minder klachten. Wat draagt handhaving bij aan het schoner houden van hotspots? Als de weerstanden zitten in tegenzin om te beboeten, dan is een combinatie van toezicht en communicatie wellicht een oplossing.
- Laat een goed voorbeeld spreken en gebruik de resultaten om op te schalen.

3. Handhaving als onderdeel van de integrale aanpak van zwerfafval

Veel gemeenten geven hoge prioriteit aan de aanpak van een schone, hele en veilige openbare ruimte, waarin de aanpak van zwerfafval een speerpunt is. Het is belangrijk dat hieraan beleid ten grondslag ligt. Hierin staat waar de gemeente naar toe wil en hoe ze daar wil komen. Het is de basis voor de keuze van een slimme inzet van instrumenten. Ook kan de gemeente in het beleid de relatie met andere beleidsvel-

den leggen en aangegeven hoe ze problemen gecombineerd met bijvoorbeeld leefbaarheidsproblemen aanpakt.

In het zwerfafvalbeleid van de gemeente staan de visie, de doelen en een strategie voor de aanpak van de zwerfafvalproblematiek. Een visie is bijvoorbeeld dat de gemeente zich de komende jaren richt op een schone leefbare omgeving waarvoor gemeente, bedrijven en burgers zich mede verantwoordelijk voelen en gedragen.

De doelen geven aan wat de gemeente wil bereiken, bijvoorbeeld over één jaar is de omgeving één schoonheidsgraad hoger.

In de strategie op de aanpak van zwerfafval staat hoe de gemeente de doelen wil bereiken. Meestal is de gemeentelijke aanpak gericht op het voorkomen dat zwerfafval ontstaat en het verwijderen van het zwerfafval dat toch ontstaat. In de strategie staat onder andere op welke doelgroepen de gemeente de aanpak richt en met welke beleidsinstrumenten de gemeente de doelen wil bereiken. Het beste resultaat boekt u met een mix aan instrumenten: reiniging, voorzieningen, communicatie, handhaving en samenwerking, die zijn afgestemd op de doelgroep en/of eventuele specifieke locaties.

Om een goede aanpak op te stellen is het belangrijk dat de gemeente goed weet wat de knelpunten in de gemeente zijn. De maatregelen kunnen dan specifiek hierop worden geformuleerd. Dit inzicht heeft u nodig voor een goede inzet van handhaving.

Beleid en de inzet van instrumenten hebben ook een voorbeeld-functie. Mensen vinden het belangrijk om te ervaren dat men niet de

HANDREIKING AANPAK ZWERFAFVAL

Met het stappenplan 'Handreiking aanpak zwerfafval: een schone taak voor gemeenten' ontwikkelt u beleid en een strategie die aansluit bij uw situatie.

U brengt de zwerfafvalsituatie en de huidige aanpak in kaart en formuleert verbeterpunten. Het beleid baseert u op deze verbeterpunten.

De handreiking vindt u op: www.uitvoeringafvalbeheer.nl

enige is die het probleem probeert op te lossen. Mensen willen dat hun inspanning billijk is. Men heeft dat gevoel in een schone omgeving, waaraan anderen ook een steentje bijdragen. Een aansprekend beleid en instrumenten creëren ook dit gevoel van billijkheid. Een adequaat handhavingssysteem is hiervan een goed voorbeeld; mensen die niet meewerken worden dan immers gestraft.

Handhaving is een essentieel onderdeel van een effectieve aanpak. Het is een belangrijk instrument voor gedragsbeïnvloeding. Een deel van de burgers kent de regels en heeft als norm geen afval op straat te gooien. Echter een ander deel is geneigd tot bewust of onbewust overtreden, maar zij worden wel afgeschrikt door toezicht en sancties.

HANDHAVEN: U KUNT ER DIRECT MEE STARTEN!

Iedereen weet dat je geen troep op straat mag gooien. U kunt dus beginnen met de handhaving op zwerfafval, zelfs als er nog verbeterpunten zijn in het beleid of de uitvoering. Terwijl u het beleid en de voorzieningen op orde brengt kunt u alvast starten met enkele handhavingsactiviteiten.

Handhavingsbeleid en -strategie

4. Doelstelling voor de handhaving op zwerfafval

Het doel van de aanpak van zwerfafval is: minder zwerfafval in de openbare ruimte. De aanpak van zwerfafval maakt vaak ook onderdeel uit van een breder kader, waarbij het beleidsdoel 'een schonere leefomgeving' is. Met de inzet van handhaving laat de gemeente zien dat ze het zwerfafvalprobleem serieus neemt en dat ze wil dat burgers het zwerfafvalbeleid naleven.

De handhaving kan gericht zijn op de gebruikers van de openbare ruimte en de controle van voorschriften door bedrijven en vergunninghouders. U kunt de doelen voor handhaven toespitsen naar doelgroepen of gebieden (zie ook toelichting 7). U kunt deze nog verder specificeren door aan te geven wat u specifiek wilt bereiken met handhaving bij deze doelgroepen of in de gebieden:

- Bekendheid met en duidelijkheid over regels vergroten bij de doelgroep.

- Vergroten van de objectieve pakkans. Door aanspreken en boeten zullen mensen minder snel weer zomaar iets op de grond gooien.
- Vergroten beleving van de subjectieve pakkans. Dit zorgt ervoor dat nonchalante overtreders zich eerder aan de regels houden, omdat zij verwachten dat tegen hen wordt opgetreden. De gemeente bereikt dit door zichtbare handhavingacties samen met een duidelijke communicatiecampagne, waarbij ook het aantal overtreders gemeld wordt.

5. Doelgroepen

Voor een effectieve en gerichte inzet van handhaving moet duidelijk zijn op welke doelgroepen de handhaving is gericht. De handhaving kan gericht zijn op naleving van voorschriften door bedrijven of organisaties of op gedrag van gebruikers van de openbare ruimte. Er zijn drie hoofdgroepen te onderscheiden, die ieder om een eigen aanpak vragen: consumenten, aanbieders van afval en bedrijven.

Consumenten

Handhaven is gericht op gedragingen van individuele personen die zwerfafval veroorzaken. Denk hierbij aan:

- jongeren, jeugd, scholieren
- winkelend publiek
- bezoekers van gemeentelijke evenementen, zoals markten
- bewoners wijken
- automobilisten
- gebruikers openbaar vervoer
- recreanten.

Aanbieders van afval

Handhaving is gericht op het gedrag van burgers en bedrijven die hun afval verkeerd aanbieden of afval bij containers bijplaatsen, waardoor zwerfafval ontstaat.

Illegale stort en morsvuil bij afvalinzameling is niet uitgewerkt in deze routeplanner. Dit vraagt een andere aanpak. Kijk voor meer informatie op www.uitvoeringafvalbeheer.nl of raadpleeg de publicatie 'Handhaving afvalinzameling, illegale dump en bijplaatsing' (NVRD).

WAT ZIJN DE MOTIEVEN VOOR OVERTREDING?

Handhaving is niet altijd nodig of moet juist heel specifiek worden ingezet. Kijk bij de keuze van de doelgroep ook naar de aard van de overtreding, de motieven en het type overtreder (bv. notoire overtreder). Deze analyse biedt waardevolle informatie bij invulling van de aanpak en de instrumentenkeuze.

Ondernemingen / vergunninghouders

Handhaven is gericht op het nakomen van de regels zoals verwoord in Besluiten en de plaatselijke verordeningen. Dit zodat bedrijven hun taak/plicht nemen in opruimen of voorkomen van zwerfafval in hun omgeving. Dit betreft onder andere:

- horeca: 'droge' horeca zoals fastfood restaurants, cafetaria's en snackbars en 'natte' horeca, zoals cafés en terrassen
- verkooppunten, zoals supermarkten, tankstations en winkels
- evenementen zoals markten, kermissen en festivals.

6. Gemeentelijke wet- en regelgeving

De gemeente kan alleen handhaven op feiten die zijn vastgelegd in regels. Dit kunnen landelijke regels zijn of regels in lokale verordeningen.

Wet milieubeheer

In de Wet milieubeheer staan enkele algemene formuleringen over de zorg die iedereen voor het milieu in acht moet nemen. Ook zijn de bevoegdheden van gemeenten op het terrein van zwerfafval aangegeven. Op basis van de Wet milieubeheer kunnen boetes worden gegeven voor het veroorzaken van zwerfafval. Ook milieuregels voor ondernemers zijn grotendeels gebaseerd op de Wet milieubeheer.

ZWERFAFVAL ONDERDEEL VAN HET HANDHAVINGSPROGRAMMA

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.

Zorg ervoor dat de handhaving van zwerfafval onderdeel is van dit Handhavingprogramma en de doelstellingen worden meegenomen in het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma.

Afvalstoffenverordening

In art. 10.25 van de Wet milieubeheer is geregeld dat u in de afvalstoffenverordening regels kan stellen over zwerfafval. In de model Afvalstoffenverordening staan hiervoor verbodsbepalingen; artikelen 25 tot en met 30. Deze geven de mogelijkheid om overtreders te straffen. In de model Afvalstoffenverordening staat een verhelderende toelichting. Zie www.vng.nl.

Besluit horeca-, sport, en recreatie-inrichtingen milieubeheer

De AMvB horeca-, sport, en recreatie-inrichtingen bevat milieuregels voor inrichtingen die vallen onder dit besluit. In artikel 3.4.1 is bepaald: inrichtinghouders hebben een zorg voor het opruimen van afval, ook wanneer dit buiten de inrichting is terechtgekomen. De inrichtinghouder verwijderd dit zwerfafval binnen een straal van omstreeks 25 m zo vaak als nodig.

Overige regels

In de model-APV staan ook regels die in relatie staan met mogelijke bronnen van zwerfafval. Voor standhouders op markten kunnen regels zijn bepaald met betrekking tot het schoonhouden van de standplaats en het plaatsen van afvalbakken voor de marktkraam of verkoopgelegenheid. Dit kan worden gehandhaafd op grond van zogenaamde marktverordeningen.

Bij het houden van evenementen kunnen in de vergunningvoorschriften ook het gebruik van wegwerpglazen en verpakkingen en het verwijderen van bedrijfsafval worden geregeld.

In de richtlijn voor strafvordering Bestuurlijke transactie milieu-delicten en het feitenboekje voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen van het Openbaar Ministerie is de strafbaarstelling voor feiten uit de Wet milieubeheer en de verordeningen geregeld. 1 januari 2006 komt er een nieuw boekje uit waarin de boetes zijn opgenomen gebaseerd op actuele wetten en verordeningen.

MODEL-AFVALSTOFFENVERORDENING

Art. 25: Voorkomen van diffuse milieuverontreiniging

Art. 26: Achterlaten van straatafval

Art. 27: Voorkomen van zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen

Art. 28: Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren

Art. 29: Wegwerpen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal

Art. 30: Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden.

7. Hotspots

U kunt niet alles tegelijk aanpakken. Bepaal daarom binnen de doelgroep de speerpunten of hotspots waar u acties op wilt ondernemen. U verfijnt de doelgroepen door ze te koppelen aan specifieke locaties of handelingen. Enkele voorbeelden zijn:

Consumenten

- Jongeren, jeugd, scholieren:
 - lagere scholen of middelbare scholen
 - snoeproutes, hangplekken
 - openbare ruimte, schoolpleinen.
- Winkelend publiek:
 - klanten van snackbars of fastfoodrestaurants
 - rondom de winkels of winkelroutes
 - bezoekers van pinautomaten.
- Reizigers met openbaar vervoer (bij NS stations en/of tram- en bushaltes).
- Bezoekers van specifieke evenementen.
- Automobilisten: langs doorgaande routes, op- en afritten van snelwegen, parkeerplaatsen en tankstations en verzorgingsplaatsen.
- Recreanten:
 - bewoners of toeristen
 - buitenlandse toeristen
 - passanten, dagrecreanten.

Aanbieders van afval

- Aanbieden van afval:
 - aanbieders van huisvuil of bedrijfsafval
 - hele gemeente of specifieke gebieden
 - te vroeg of te laat aanbieden/onjuist aanbieden/bijplaatsen van afval bij containers.

Ondernemingen

- Horeca:
 - exploitanten van 'droge' horeca zoals fastfood restaurants, cafetaria's en snackbars
 - exploitanten van 'natte' horeca, zoals cafés en terrassen
 - binnenstad / fietsroutes / bepaalde wijken.
- Evenementen:
 - organisatoren van markten, braderie, kermis, concerten, koninginnedag, sportwedstrijden.
- Verkooppunten:
 - houders van tankstations, mobiele snackkramen, ijssalons, winkels met etenswaren die direct worden genuttigd, supermarkten en kiosken.

8. Methoden van handhaving

Bij handhaving van zwerfafval heeft u verschillende methoden om naleving te vergroten. Deze zijn grofweg te verdelen in twee benaderingen: preventief handhaven en repressief handhaven. Een gecombineerde inzet leidt tot het beste resultaat.

Daarnaast kunt u handhaving projectmatig insteken of dit onderdeel maken van reguliere taken.

Preventief handhaven:

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

Bij het toezicht houden in de openbare ruimte spreekt u de mensen aan op de naleving van wetgeving en/of voorschriften. U communiceert direct met burgers over zwerfafval en de geldende regels en stimuleert hierdoor goed gedrag. Het weggooien van afval wordt

WEL OF NIET BEBOETEN

Voor sommige gemeenten is het een principiële keuze om wel of niet te beboeten. Dat geldt in het bijzonder bij minderjarigen. Argumenten tegen beboeten zijn dat de gemeente niet de rol van boeman wil spelen, of dat het irritatie en agressie oproept.

In Leiden is gekozen om bij de aanpak van jongeren op snoeproutes geen boetes uit te delen. In Meppel denkt men jongeren niet in de portemonnee te kunnen treffen, daarom wordt bureau HALT er bij betrokken. In Emmen en Gouda worden jongeren wel beboet. In Emmen krijgen jongeren de keuze tussen een boete of een HALT-straf.

De ervaringen in Amsterdam zijn overigens dat het uitdelen van boetes voor zwerfafval nauwelijks tot geen agressie oproept.

door het direct aanspreken op ongewenst gedrag voorkomen. Toezicht in de openbare ruimte bestaat vaak uit surveillances. Aan bedrijven en horeca legt u voorschriften uit, bijvoorbeeld het Besluit horeca-, sport, en recreatie-inrichtingen, en u spreekt ze aan op naleving van de voorschriften (zie toelichting 6). Organisatoren van evenementen en standhouders geeft u toelichting op de regels en bezoekt u regelmatig.

Repressief handhaven:

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

Communicatie, aanspreken en sanctioneren vullen elkaar aan. Een combinatie van preventief en repressief handhaven is daarom het meest effectief. Dit betekent herkenbaar aanwezig zijn in de openbare ruimte en burgers aanspreken op gedrag, waarbij burgers merken dat ook repressief handhaven niet wordt geschuwd. Sanctioneren heeft ook een preventieve werking, immers een gestrafte gaat minder snel weer de fout in en er gaat een waarschuwing vanuit naar anderen.

Vaak starten handhavingacties met een voorlichtingscampagne gevolgd door intensieve surveillances en boetes. Men geeft de doelgroep dan eerst de tijd om de regels te leren kennen en gaat daarna over tot beboeten van de overtreders.

Projectmatig of regulier handhaven

Handhaving kan projectmatig worden ingestoken. U voert dan handhavingsprojecten uit, waarbij de gemeente gedurende een bepaalde periode intensief op zwerfafval handhaaft op bijvoorbeeld een bepaalde hotspot en hiervoor extra mensen inzet. Hierdoor is de handhaving duidelijk zichtbaar. Ook gaat dit goed samen met preventieve activiteiten (zie toelichting 9).

Het is belangrijk projectmatige handhaving structureel in te bedden, want het effect ebt na een poosje weg.

Naast de projectmatige aanpak kan de gemeente de handhaving van zwerfafval op individuen of aanbieders van afval in de reguliere taken van Boa's of politie opnemen. Hierdoor is het binnen het reguliere werk ook een aandachtspunt.

Het toezicht en de controle op voorschriften is een derde spoor. Dit kunt u een bepaalde periode tot speerpunt benoemen of opnemen in het reguliere takenpakket (zie ook toelichting 17).

9. Handhavingscommunicatie

Goede communicatie kan de naleving sterk verbeteren en het aantal benodigde controles sterk verminderen. Met handhavingscommunicatie verbetert u het naleefgedrag van de doelgroep. Dit door communicatie over de regels, zichtbaar handhaven en communiceren over de resultaten. Handhavingscommunicatie is daarom een belangrijk deel van de preventieve handhaving (zie toelichting 8)

ANALYSE VOOR METHODEN VAN HANDHAVING TAFEL VAN 11

De tafel van 11 is een analyse-instrument van het Ministerie van Justitie waarmee u zich een beeld kunt vormen over de naleving en motieven van overtreders.

Overtreedt men bijvoorbeeld omdat men de wet niet kent? Of omdat het teveel moeite is het afval netjes weg te gooien? Of simpelweg omdat toch niemand er iets van zegt? Men onderscheidt vier groepen:

- *Spontane nalevers: deze groep is geneigd de regels na te leven en doet dat ook daadwerkelijk.*
- *Per ongeluk overtreders: deze groep overtreders is geneigd de regels na te leven, maar overtreedt per ongeluk de regelgeving. Het gaat hier dus om vergissingen.*

- *Afgedwongen nalevers: dit is de groep die geneigd is te overtreden, maar die worden afgeschrikt door controle en sancties.*
- *Bewuste overtreders: de groep die geneigd is te overtreden en dat ook daadwerkelijk doet.*

Met deze analyse maakt u handhaving gericht. Bij onwetenden helpt het om de kennis van regels te vergroten. Bij 'per ongeluk overtreders' vergroot voorlichting over acceptatie, kosten en baten en informele controle de motivatie voor meer naleving. Controle vergroot de (gevoelsmatige) pakkans en weerhoudt overtreders. Mensen die bewust de regels overtreden worden door controles en sancties afgeschrikt.

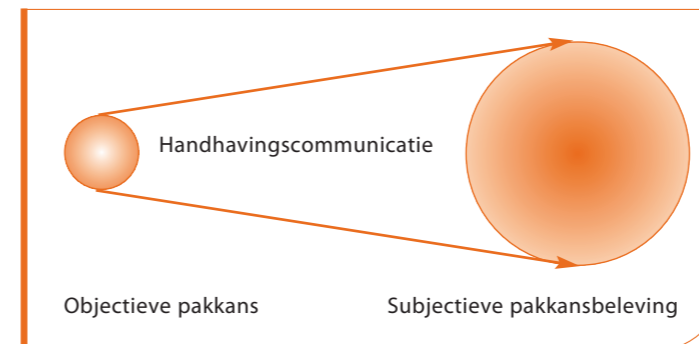
Zie: www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving.

Kennis en acceptatie van de regels vergroten

Een belangrijk doel van handhavingscommunicatie is het naleefgedrag van de doelgroep positief beïnvloeden door het verhogen van de bekendheid van de regels. Niet iedereen weet bijvoorbeeld dat er een boete staat op het op straat gooien van zwerfafval of het te vroeg aanbieden van huisvuilzakken.

Ook bij vergunningen voor bedrijven en evenementen moeten de regels duidelijk worden gecommuniceerd. Dit stimuleert de eigen verantwoordelijkheid. Communicatie kan zich richten op de kosten en baten: het feit dat er een boete voor uitgedeeld wordt, hoe hoog die boete is en wat de kosten van de reguliere oplossingen zijn. Hiermee wordt duidelijk dat overtreden een kostbare zaak is.

Een ander aspect dat eisen stelt aan de communicatie is de acceptatie: vindt men de regels redelijk, zijn de regels eenduidig en inzichtelijk, controleerbaar en technisch uitvoerbaar? Daarbij speelt de normgetrouwheid ook een rol: accepteert men het gezag van de overheid? Opvoeding speelt hierbij een belangrijke rol, maar scholen kunnen ook



helpen. Voor sommige doelgroepen is het veroorzaken van zwerfafval juist statusverhogend, bijvoorbeeld stoer of nonchalant gedrag bij jongeren. En in hoeverre kunnen sociale en maatschappelijke controle bijdragen aan de handhaving? Informele controle werkt immers vaak sterker dan overheidscontrole. Bij bedrijven kan dit gestimuleerd worden door bijvoorbeeld certificering, zelfregulering of keurmerken. Veel bedrijven zijn gebaat bij een positief imago. Dus reputatieschade speelt ook mee. Dat geldt in het bijzonder voor fastfoodrestaurants, die vaak als bron van vervuiling worden gezien.

Vergroten van de (gevoelsmatige) pakkans

Om het aantal 'bewuste overtreders' te verminderen zijn controle en sancties nodig. De mensen moeten een pakkans ervaren. Hierbij gaat het om zowel de objectieve pakkans als de subjectieve pakkans. Met aanspreken of beboeten van overtreders bereikt u in eerste instantie alleen de overtreder of degene die zien dat sancties worden uitgedeeld. Met handhavingscommunicatie vergroot u de subjectieve pakkans. Door de regels en de controles aan te kondigen en de resultaten bij de doelgroep bekend te maken lijkt de sanctiedreiging groter dan in werkelijkheid. Zo vergroot u de pakkansbeleving. Aandachtspunt hierbij is dat het niet zinvol is en vaak zelfs schadelijk als de uitvoering van het gecommuniceerde in de praktijk niet wordt waargemaakt of van onvoldoende niveau is.

In Emmen meldt men in de plaatselijke kranten en op de website het aantal overtreders. Zo wordt gemeld hoeveel boetes er uitgedeeld zijn, voor welke overtredingen en waarom.

Voorbeelden van handhavingscommunicatie

- Regels bekend maken aan de doelgroep. Veel gemeenten gebruiken borden of panelen op bedrijfswagens of openbaar vervoer om regels bekend te maken. Hierop kan bijvoorbeeld: troep maken = boete betalen, met de hoogte van de boete. Of in brochures of huis-aan-huisfolders kan de gemeenten bij doelgroepen het beleid en regels onder de aandacht brengen
- Gevoel van de pakkans vergroten. Bijvoorbeeld door de acties, het aantal aangesprokenen en het aantal bekeuringen in de plaatselijke kranten te melden.
- Laten zien dat ongewenst gedrag niet geaccepteerd wordt. Door zichtbaar in uniform, met dienstauto, zwaailicht etc. scholieren op een snoeproute te controleren, aan te spreken en echt te bekeuren.

ANALYSE DOELGROEP

Om de communicatie goed op te zetten is het belangrijk deze goed af te stemmen op de doelgroep. Analyseer de doelgroep: kennen zij de regels, wat is hun gedrag, waarom overtreden ze de regels, zijn het 'per ongeluk', of juist 'bewuste' overtreders? (zie toelichting 8). Welke kernboodschap communiceren we? Welke toonzetting hanteren we? Hoe kan de communicatie het effect van toezicht en boeten versterken? Welke middelen zetten we in, op welke momenten en wie verzorgt de uitvoering?

Hierover leest u meer in de Communicatiewijzer zwerfafval.

Zie www.uitvoeringafvalbeheer.nl.

10. Instrumentarium repressief

handhaven

Als u repressief gaat handhaven moet u kiezen via welk regime dat gebeurt. U kunt strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of fiscaalrechtelijk handhaven. De keuze is afhankelijk van het huidige regime binnen uw gemeente en de gemeentelijke voorkeur en daarnaast is deze keuze afhankelijk van het soort overtreding. Niet iedere overtreding kan met alle juridische instrumenten worden aangepakt. U leest eerst wat de regimes inhouden, dan bij welke doelgroepen/overtredingen ze gebruikt kunnen worden.

Strafrechtelijke handhaving

De strafrechtelijke handhaving van zwerfafval is gebaseerd op de Wet milieubeheer, de APV en/of de afvalstoffenverordening. Strafrechtelijk beboeten is een veel gebruikt instrument. Het heeft effect bij de aanpak van veel voorkomende kleine overtredingen, zoals zwerfafval. Nadeel bij deze vorm van handhaving is dat het OM nodig is voor de afhandeling. U moet dus goede afspraken met het OM maken. Ook is hard bewijs nodig.

De volgende strafrechtelijke instrumenten zijn bij de aanpak van zwerfafval inzetbaar:

- Miniproces-verbaal: BOA of politie stelt een miniproces-verbaal op, waarbij hij ter plekke een bon uitdeelt. Dit is een kort verbaal en wordt opgesteld op basis van het feitenboekje misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen van het OM. Deze verbalen worden

eenvoudig afgehandeld. Een kopie van de bon gaat naar het CJIB. De betrokkene krijgt na de overtreding een acceptgiro thuis van het CJIB. Er wordt afgezien van verdere vervolging als de overtreder betaalt. Als hij niet betaalt wordt het OM alsnog betrokken. Bij dit instrument is het nodig dat u de betrokkene op heterdaad betrapt, de verdachte bekend of de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan worden vastgesteld en deze direct kan worden gehoord.

- Proces-verbaal: politie of BOA kan ook een proces-verbaal opstellen. Dit is uitgebreider dan het miniproces-verbaal. Voor bijvoorbeeld overtredingen door bedrijven of dumpingen wordt een gewoon proces-verbaal uitgeschreven. De verbalen worden uitgetikt op het bureau en toegezonden aan het OM. Gemeenten hantieren voor de aanpak van zwerfafval, veroorzaakt door consumenten, liever het miniproces-verbaal. De afhandeling hiervan is korter. Een alternatief voor het proces-verbaal is ook het verkort proces-verbaal. Hierbij worden, in overleg met het OM, bepaalde onderdelen

OPSCALINGSMODEL BIJ HANDHAVING VAN VERGUNNING

In het programmatisch handhaven wordt veel gewerkt met zogenaamde opschalingsmodellen. Voor zowel gemeente, OM, als politie is vastgelegd welke acties wanneer plaatsvinden: wat doen we bij een eerste, tweede en volgende overtreding? Meestal lopen de sancties op. Dit is toepasbaar bij de bestuursrechtelijke handhaving op vergunningen. Daarbij stel je vooraf vast wanneer er een boete wordt uitgedeeld en wanneer er zo nodig wordt overgegaan tot bijvoorbeeld sluiting of intrekken van de vergunning.

van het proces-verbaal niet ingevuld door de BOA of politie en stuurt het OM 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 (o.a. via Bureau Halt): een bijzondere vorm van lik-op-stuk is de aanpak van bureau Halt (Het ALternatief). Deze aanpak is gericht op de pedagogische aanpak bij jongeren: een voelbare reactie op een strafbaar feit. Als jongeren van 12 tot 18 jaar betrapt worden krijgen ze de mogelijkheid om de zaak weer goed te maken, door bijvoorbeeld de schade te herstellen of te vergoeden, of een andere tegenprestatie te leveren. Bij het veroorzaken van zwerfafval zullen de jongeren meestal opruimwerkzaamheden verrichten.

Bestuursrechtelijke handhaving

Bij bestuursrechtelijke handhaving handhaaft de gemeente zelf op een overtreding. Dit geldt voor zwerfafval vooral voor regels in de afvalstoffenverordening, vergunningen en besluiten. De manier waarop de handhaving plaatsvindt, is geregeld in de Algemene Wet Bestuursrecht (hoofdstuk 5). De gemeente is hierbij niet afhankelijk van politie en het OM. Na constatering van de overtreding stuurt de gemeente een waarschuwingsbrief en legt daarna een sanctie op. Een voordeel is ook de omgekeerde bewijslast. De betrokkene moet aantonen dat hij het niet heeft gedaan. Nadeel bij deze vorm is dat de gehele procedure bij de gemeente zelf ligt. Dit zorgt voor extra organisatorische en administratieve lasten.

Het bestuursrecht biedt de volgende instrumenten:

- Bestuurlijke boete: met de Boete Ongewenst Gedrag Openbare Ruimte hebben gemeenten binnenkort de mogelijkheid om zelf op te treden tegen zogenaamde ‘kleine ergernissen’, zoals zwerfafval. Zij kunnen de boetes zelf afhandelen. Zij ontvangen ook de opbrengsten. Invoering van deze wet is voorzien in 2006. Om bestuurlijk te kunnen beboeten moet in een plaatselijke verordening (zoals de APV of afvalstoffenverordening) worden vastgelegd welke overtredingen op deze wijze aangepakt worden. Meer informatie hierover vindt u op www.uitvoeringafvalbeheer.nl.
- Opleggen van een dwangsom: een financiële prikkel om de gewenste maatregelen te treffen. Als de overtreder de situatie niet veranderd moet deze een bedrag betalen.
- Bestuursdwang: een prikkel om een situatie zo snel mogelijk ongedaan te maken. Als de maatregelen niet binnen de gestelde termijn worden uitgevoerd kan de gemeente, op kosten van de overtreder, maatregelen treffen.
- Intrekken vergunning (of beschikking / ontheffing): deze sanctie is mogelijk wanneer een vergunninghouder structureel de voorschriften niet naleeft.

Fiscaalrechte handhaving

Het fiscaalrecht kan worden toegepast bij het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval. De opruimkosten worden dan via een naheffing in rekening gebracht, op grond van de afvalstoffenheffing. Hoewel deze naheffing geen boete is ervaren burgers het wel zo. Het voordeel van dit instrument is dat een omgekeerde bewijslast geldt; de overtreder moet aantonen dat de vuilniszak niet verkeerd is aangeboden.

BESTUURSRECHTELIJK OF STRAFRECHTELIJK

In Utrecht gebruikt men vooral bestuursrecht, slechts bij uitzondering (heterdaad) wordt het strafrecht toegepast. Reden is dat de gemeente betrokken is bij het hele proces: vanaf de aansturing van de controles, het sturen van een aanwijzing met spoedeisende bestuursdwang, bepalen van de hoogte van de boete tot en met de incasso. In Amsterdam werkt men meer met de strafrechtelijke aanpak, omdat men daar de strafrechtelijke afhandeling korter en administratief efficiënter en effectiever vindt.

Toepassing van instrumenten bij doelgroepen / overtredingen

- Veroorzaken zwerfafval door consumenten

Op gedragingen van consumenten die zwerfafval veroorzaken kunt u handhaven via strafrecht. Zowel een miniproces-verbaal, proces-verbaal als een Halt-straf zijn geschikt om consumenten te bestraffen. Op heterdaad betrappen lijkt goed mogelijk als de maatregelen zijn afgestemd op de doelgroep. De standaard- boete bedraagt vanaf 1 januari 2006 € 75,- (Feitenboekje OM, 1 januari 2006).

Op dit moment kan het verkeerd weggooien van afval op straat niet bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. De nieuwe bestuurlijke boete openbare ruimte moet daarin voorzien. Meer informatie hierover vindt u op www.uitvoeringafvalbeheer.nl

- Verkeerd aanbieden van afval door consumenten en bedrijven
Het verkeerd aanbieden of bijplaatsen van afval kan via strafrecht

worden bestraft als achterhaald kan worden van wie het afval is. Er zijn verschillende overtredingen beboetbaar. Voor verkeerd gebruik van een openbare afvalbak (door er bijvoorbeeld een vuilniszak in te stoppen) is de boete € 75,-. Voor een bedrijf bedraagt de boete voor het fout aanbieden van bedrijfsafval € 135,- (Richtlijn voor strafvordering Bestuurlijke transactie milieudelicten M101b)).

Bestuursrechtelijk beboeten van het verkeerd aanbieden van afval is mogelijk als bekend is wie de overtreding heeft begaan (naam en adresgegevens in het afval, ooggetuigen).

Beboeten van verkeerd aanbieden of bijplaatsen van afval kan ook met een naheffing via het fiscaalrecht. De gemeente Leiden past fiscaalrecht toe bij de inzameling van huishoudelijk afval, door overtreders een extra aanslag op de afvalstoffenheffing in rekening te brengen.

- Veroorzaken of niet opruimen van zwerfafval door ondernemers
Via bestuursrechtelijke handhaving kan de gemeente toezicht houden op milieuvoorschriften uit de AmvB horeca-, sport-, en recreatieinrichtingen milieubeheer, afvalstoffenverordening en vergunningen. Hierbij kan bestuursdwang of een dwangsom worden toegepast, eventueel in combinatie met het intrekken van een vergunning.

Strafrechtelijk handhaving is ook mogelijk bijvoorbeeld bij het niet voortdurend opruimen van afval rond verkooppunten, zoals verplicht via artikel 10.1 van de Wet milieubeheer. De boete bedraagt € 260,- (Richtlijn voor strafvordering Bestuurlijke transactie milieudelicten M 101a).

STATIEGELD BIJ EVENEMENTEN

In verschillende gemeenten wordt statiegeld geheven op de plastic glazen bij evenementen in de openbare ruimte (denk aan kermissen, koninginnedag, festivals, concerten). Een borgsom zorgt ervoor dat mensen hun glazen terugbrengen. De statiegeldplicht wordt geregeld in een vergunning en bestuursrechtelijk gehandhaafd. In Wageningen is een dergelijk statiegeld-systeem ingevoerd bij de bevrijdingsfestivals

Organisatie

11. Coördinatie van de handhaving

Handhaving vraagt om een goede aansturing en coördinatie. De invulling hiervan verschilt per gemeente; een beleidsmedewerker handhaving en vergunningen, het afdelingshoofd handhaving, een beheerder openbare ruimte, een wijkbeheerder of een milieubeleidsmedewerker. Hoe dan ook, iemand trekt de kar en is verantwoordelijk voor de handhavingsacties: ook wel een 'handhavingsregisseur' genoemd. Die persoon is de spin in het web in het overleg tussen gemeente, Boa's en toezichthouders, politie en openbaar ministerie en de andere partijen. Deze regisseur stelt onder meer het handhavingprogramma op (beleid, strategie en draaiboek), vertaalt de beleidsdoelen naar maatregelen voor uitvoerders, zorgt voor de monitoring van de activiteiten en effecten en informeert het bestuur.

Als beleidsmedewerker met het aandachtsgebied zwerfafval is het belangrijk tijdig met deze coördinator handhaving om tafel te gaan. Gezamenlijk kunt u de wensen en mogelijk-

heden voor de aanpak van zwerfafval verder bespreken. De coördinator kan dit vervolgens opnemen in het Uitvoeringsprogramma handhaving, taken formuleren en capaciteit claimen. Ook bespreekt de handhavingscoördinator de mogelijkheden voor handhaven op zwerfafval met bijvoorbeeld de politie en het OM.

Intern en extern overleg

De handhavingsregisseur coördineert het overleg tussen alle betrokken partijen bij handhavingstaken. Intern gaat het om het betrekken van de werkvloer, onder andere de Boa's, toezichthouders en communicatiemedewerkers, bij het maken van beleid, keuze van doelgroepen en opstellen van de strategie en maatregelen. Hun praktijkervaringen maken deze plannen realistisch. Voor overleg met externe partijen geldt hetzelfde, deelname en informeren bevordert het draagvlak.

De beleidsmedewerker zwerfafval zorgt dat de taken op het gebied van de zwerfafvalaanpak goed worden afgestemd met de inzet van andere instrumenten in de zwerfafvalaanpak.

12. Toezichhouders en Boa's

Toezichhouden

Toezichhouders zoals stadstoezichhouders, stadswachten, veiligheidsassistenten of medewerkers van de gemeentelijke reinigingsdienst zijn niet meer weg te denken in Nederland. In veel gemeenten dragen ze bij aan een betere openbare veiligheid, door mensen aan te spreken.

Een toezichhouder is een persoon die bij of krachtens een wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig voorschrift'.

De gemeente kan toezichhouders goed inzetten bij preventieve handavingsacties, doordat zij bijvoorbeeld jongeren bij scholen of mensen in winkelcentra direct aanspreken. Ook kunnen zij toezicht houden op het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval. Als toezichhouders overtredingen constateren kunnen ze dat melden bij het gemeentebestuur (het met de uitvoering belaste bestuursorgaan) of bij de politie. De toezichhouders mogen zelf geen boetes uitspreken, tenzij ze een aanvullende opsporingsbevoegdheid hebben (zie hieronder bij Boa's).

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

Milieucontroleurs voor toezicht op vergunningen

Een andere toezichhouder is een milieu-inspecteur. Dit is een ambtenaar in dienst bij de gemeente met als taak de controle op naleving van milieuvoorschriften uit besluiten, vergunningen en plaatselijke verordeningen door bedrijven en instellingen. Deze controleurs kunnen onder andere controleren op het opruimen van afval in de omgeving van bedrijven en het afvoeren van bedrijfsafval. Indien de milieuvoorschriften niet worden nageleefd kan het gemeentebestuur overgaan tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen. Een milieu-inspecteur kan ook strafrechtelijk handhaven als hij daarvoor opsporingsbevoegdheid heeft.

Boa's

Momenteel kan repressief handhaven op gedragingen van mensen die rechtstreeks zwerfafval veroorzaken alleen via strafrecht (zie toelichting 10). Ambtenaren mogen proces-verbaal opmaken als zij hiervoor een opsporingsbevoegdheid hebben en BOA (buitengewoon opsporingsambtenaar) zijn.

De wettelijke legitimatie voor deze opsporingsbevoegdheid ligt in het strafrecht. Een BOA spoort alleen de strafbare feiten op die in de akte van opsporingsbevoegdheid of in de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar staan.

Een BOA met (zwerf)afval als taak wordt vaak milieupolitie of reinigingsagent genoemd. Deze is geen onderdeel van de reguliere politie organisatie, maar is in dienst van de gemeente. Zij hebben een aanstelling als controleur openbare ruimte (APV-controleur, hondenwachter, etc.).

Ook een BOA met een aanstelling als milieuopsporingsambtenaar kan handhaven op zwerfafval, in het geval van verkeerd aangeboden afval ligt dat zelfs voor de hand. In het buitengebied kan een BOA met een aanstelling als flora- en faunabeheerder ook handhaven.

Als uw gemeente geen Boa's heeft is het zinvol om na te gaan voor welke onderwerpen handhaving een zinvol instrument is. Hiervoor kijkt u met collega's naar alle aspecten die in het bredere kader van een schone leefomgeving om handhaving vragen. Gekeken kan worden of Boa's aangesteld kunnen worden die op zoveel mogelijk van die aspecten kunnen handhaven.

Kleinere gemeenten combineren vaak meerdere taken in één Boa-functionaris. Noordoostpolder en Heythuysen hebben bijvoorbeeld één BOA voor de naleving van de hele APV. Maar ook door grotere gemeenten, met meerdere Boa's, wordt een zo breed mogelijke aanstelling in één functionaris als gunstig ervaren.

GOA AANSTELLEN

In de gemeente Etten-Leur hebben de beide Boa een brede opsporingsbevoegdheid en zijn ze aangesteld als GOA: gemeentelijk opsporingsambtenaar. Een GOA heeft een brede aanstelling en mag op meerdere terreinen handhaven (combinatie van parkeren, flora- en faunabeheer, milieu en openbare ruimte). Dit brede taakveld vergemakkelijkt de integratie van de verschillende handhavers. Ook in de gemeente Leiden zijn alle Boa's aangesteld als GOA. Overigens is deze GOA-functie vooral bedoeld voor kleinere gemeenten, omdat daar behoefte bleek aan een flexibele breed inzetbare buitengewoon opsporingsambtenaar.

In sommige gemeenten gaan toezichhouder en Boa in koppels de straat op. Op die manier leren de toezichhouders hoe de (juridische) afhandeling van de regels werkt en wat de speerpunten in de aanpak zijn.

Vergroten capaciteit van handhaving

Voor kleinere gemeenten is het soms financieel interessant om samen met omliggende gemeenten toezichhouders en Boa's aan te stellen. Het advies is om samen de prioriteiten te bepalen voor de inzet. Gemeenten kunnen de handhavingcapaciteit ook extern inhuren. Sommige beveiligingsbureaus beschikken over mensen met BOA bevoegdheden.

Ook kan de efficiëntie van de huidige aanpak soms beter. Zijn de toezichhouders voldoende buiten ('blauw op straat')? Hoeveel tijd is gemoeid met administratieve rompslomp en overleg en kunnen automatisering (zoals pda's) of administratieve ondersteuning verlichting bieden. Gaan de mensen alleen of in duo's op pad?

Mocht het niet lukken om aan de gewenste opsporingscapaciteit invullen te geven dan kunt u de prioriteiten verschuiven. Wat hierbij kan helpen is om de aanpak strikt te focussen op de ergste overlastplekken (hotspots).

Aansturing Boa's

De gemeente stuurt in hoofdlijnen de werkzaamheden van Boa's aan en is verantwoordelijk voor de planning en inzet. Het is heel belangrijk dat de beleidsmedewerker zwerfafval de behoefte aan uren van Boa's voor de aanpak van zwerfafval duidelijk kenbaar maakt en tij-

FLEXIBELE ROOSTERS

Het werken met flexibele werkroosters maakt het eenvoudiger om ook buiten de kantoor tijden te handhaven. In Emmen worden met die flexibele werkroosters ook avond- en weekenddiensten gedraaid. Tevens is een van de handhavers altijd op te roepen. De extra kosten hiervan zijn in de bestuurlijke afweging meegenomen. Dit is overigens wel vaak een heet hangijzer in verband met de arbo-aspecten. Het is verstandig handhaving eerst op te pakken en zodra u het gaat verbeteren dit aspect mee te nemen.

dig bespreekt met een eventuele handhavingsregisseur, zodat het wordt meegenomen in de handhavingsplanning. Op deze manier komt het aan de orde bij het gemeentebestuur en wordt het ook afgestemd met het OM en de politie (zie toelichting 13).

13. Samenwerking met politie

Het is belangrijk om samen te werken met de politie. Zij zijn ook bevoegd om te handhaven op zwerfafval en de veroorzakers van zwerfafval aan te spreken of te beboeten. Handhaving op leefbaarheid en wijkmilieuoverlast maakt deel uit van de reguliere basispolitiezorg. Daarnaast is het handig om goede werkafspraken te maken met de politie over de inzet van Boa's en samenwerking tussen Boa's en politie op straat.

Afspraken over inzet handhaving zwerfafval

De gemeente kan met de politie afspraken maken over de handhaving van zwerfafval. Dit kan via:

- Het driehoeksoverleg

In het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie worden de kaders en prioriteiten van het handhavingsbeleid vastgesteld. Handhaving op openbare ruimte of milieuthema's komt hierbij aan de orde. Als u wilt dat handhaving van zwerfafval zwaarder op de handhavingagenda komt, moet u dus zorgen dat het in dit overleg aan de orde komt.

Handhaving op leefbaarheid en (veelal niet bedrijfsmatige) wijkmilieuoverlast is onderdeel van de basispolitiezorg van de regio-korpsen. De gemeente en politie spreken jaarlijks af op welke beleidsvrije ruimte inzet van de politie verwacht wordt. Veel gemeenten stellen daarmee naast de reguliere politiezorg, vaak middelen beschikbaar voor deze aanvullende politiezorg. De afspraken met de politie worden opgenomen in een jaarplan, het zogenaamde 'Jaarplan B'. Milieu en openbare ruimte krijgen vaak al wel enige aandacht van de politie, maar zwerfafval als specifiek onderdeel is meestal onderbelicht en komt niet in deze plannen voor.

- Ambtelijk handhavingsoverleg

Sommige gemeenten leggen het handhavingsbeleid vast in een bestuursovereenkomst. De handhavingpartners op bestuurlijk en strafrechtelijk gebied geven hieraan via werkoverleg invulling: het lokaal handhavingsoverleg. Dit is een concreet werkoverleg, waarin

de partners informatie uitwisselen en afspraken maken over concrete handhavingszaken. In de provincie Groningen is voor dit lokale overleg een uitgebreide Handhavingstrategie en Werkwijze opgesteld. Zowel de gemeente, als de Officier van Justitie en politie zijn in dit overleg vertegenwoordigd. In dit overleg wordt ook bepaald welke rollen het OM en politie op zich nemen in het kader van handhaving op milieu en openbare ruimte. Dat kan ondersteunend zijn op de activiteiten van gemeenteambtenaren (bv. door een begeleidende brief te sturen), aanvullend (door bv. een boete op te leggen of inspringen als een BOA mensen staande houdt), of plaatsvervangend (wanneer het bestuur niet handhaaft of kan optreden). Vuistregel is dat bij lichte overtredingen, zoals zwerfafval, de gemeente meestal handhaaft. Handhavingsoverleg vindt ook plaats op provinciaal niveau. Hierbij zijn vaak ook vertegenwoordigers van provincie, waterschap of rijkswaterstaat als vaste leden betrokken. Afhankelijk van het onderwerp worden ook wel vertegenwoordigers van SEPH en VROM-inspectie uitgenodigd.

Politie als partner

In de meeste politieregio's zijn er goede werkcontacten tussen Boa's en politie. Er wordt informatie uitgewisseld en samengewerkt bij de opsporing. De politieregio Gelderland-Midden heeft hiervoor een BOA-beleidsplan opgesteld. Op basis hiervan zijn bijvoorbeeld convenanten afgesloten, waarmee de BOA een volwaardige plaats heeft in de politie organisatie. Hierdoor kan hij kosteloos beschikken over faciliteiten, zoals verbindingsmiddelen en opleidingen. De BOA verricht als tegenprestatie maandelijks 16 uur toezicht op taken van de politie.

Probeer de inzet van de politie al in een zo vroeg mogelijk stadium te waarborgen. Betrek de politie als partner en geef argumenten waarom de politie baat heeft bij de handhaving van zwerfafval. Houd hierbij rekening met de soms grote cultuurverschillen en gebrek aan prioriteit.

In de gemeente Noordoostpolder wordt extra ingezet op handhaving van zwerfafval in het kader van de milieuprogramma's. De gemeente huurt de benodigde capaciteit in via de politie. Deze nieuwe taak wordt gecombineerd met de al bestaande inhuur voor handhaving op de APV.

De gemeente Lingewaard heeft Boa's met opsporingsbevoegdheid voor illegale stort en naleving van de afvalstoffenbepalingen. Deze taken hebben bestuurlijk prioriteit 1 en 2. Deze Boa's werken nauw samen met de politie. Meldingen die binnenkomen bij het politiebureau worden doorgegeven aan de Boa's. Ook gaan de Boa's en politie regelmatig samen op pad, waarbij ze samen problemen oppakken.

EERSTE PLAATS IN DE TOP 10 VAN MILIEUDELICTEN VOOR DE POLITIE

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in 2002 bepaald welke top 10 van milieudelicten meer aandacht moet krijgen in de basis politiefunctie. Zwerfafval en het storten of achterlaten van huishoudelijk afval staan op de eerste plaats. Afhandeling kan eenvoudig met het zogenaamde feitenboekje OM.

Hierdoor krijgt de politie meer inzicht in de zaken die voor de gemeente van belang zijn. En de Boa's leren veel over de aanpak van de politie.

PERSOONLIJK CONTACT ZORGT VOOR SUCCES

De gemeente Tilburg heeft positieve ervaringen met de inzet van politie. Goede persoonlijke contacten met de politiemensen én het zoeken van de goede argumenten waarom de politie ook baat heeft bij de acties zijn succesfactor. Een belangrijk argument daarbij voor de wijkagent is dat die ook baat heeft bij het oplossen van overlastproblemen en voorkomen van incidenten in zijn gebied. Het aanpakken van zwerfafval is hiervan onderdeel.

Operationele aansturing Boa's door politie

Een gemeente stuurt de inzet van de Boa's door aan het begin van het kalenderjaar, in bijvoorbeeld een werkplan, afspraken vast te leggen over de voorgenomen tijdsinzet voor de opsporing van bepaalde overtredingen en de beoogde prestaties. Bij het maken van deze afspraken wordt ook de korpschef van de politie betrokken. De korpschef ziet er op toe dat de BOA zijn taken naar behoren vervult en zijn bevoegdheden op de juiste wijze invult. Politie en gemeente maken tevens afspraken over het opmaken, registreren en insturen van diverse soorten processen-verbaal door de BOA. Soms wordt om praktische redenen gekozen om Boa's bij de politie

te huisvesten. De regie over de inzet ligt bij de gemeente, de dagelijkse operationele aansturing vindt dan plaats vanuit de regionale politie. Over de aansturing maken politie en gemeente afspraken.

De Boa's registreren in de loop van het jaar de aan opsporing bestede uren en rapporteren over voorvallen, klachten en calamiteiten. De Boa's houden een registratie bij van de opgemaakte processen-verbaal en van de ontvangen afloopberichten van het OM. De politie monitort en evalueert periodiek het functioneren van de BOA en zorgt voor periodieke trainingen. Jaarlijks stelt de politie een BOA-jaarverslag op met de prestaties van de Boa's, de uren die ze onder regie van de politie hebben besteed aan opsporingsactiviteiten, aantallen en soorten proces-verbaal en overige activiteiten, zoals samenwerkingsverbanden.

AFSTEMMING BOA EN POLITIE & JUSTITIE

Op Goeree-Overflakkee worden regelmatig themadagen voor handhavers georganiseerd: bijvoorbeeld een themadag buitengebied of een regionale BOA-dag. Hiervoor worden ook de politie en het OM uitgenodigd. De Boa's wisselen die dag met hen van gedachten over concrete en praktische problemen. De officier van justitie geeft uitleg over zijn zienswijze en bespreekt een aantal actuele zaken. Een dergelijke dag creëert een sterk samenhangsgevoel.

14. Afspraken met het Openbaar Ministerie

De arrondissementsparketten zijn belast met de sturing van de afdoening van eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten, zoals het veroorzaken van zwerfafval. Bij sanctioneren op basis van het strafrecht is medewerking van het openbaar ministerie nodig, bijvoorbeeld over de afhandeling van processen-verbaal, of een lik-op-stuk aanpak.

Zwerfafval is één van de door het OM omschreven standaard situaties. De afhandeling van processen-verbaal is op een standaardwijze geregeld. Met het OM kunnen ook afspraken worden gemaakt over een lik-op-stuk aanpak waarbij de transacties extra snel aan de overtredders worden toegestuurd. Mocht de afhandeling spaak lopen, of worden processen-verbaal geseponeerd, dan moeten er andere afspraken worden gemaakt met het betrokken parket, bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg.

AFSPRAKEN MAKEN OVER AFHANDELING PROCES-VERBAAL

Probeer afspraken te maken over een directe afhandeling van de processen-verbaal, met een lik-op-stuk aanpak, zodat de burger snel een acceptgiro ontvangt. Dat heeft direct effect op de overtredders. Vaak gaat het maar om een gering aantal bekeuringen, dus de werklast voor het OM valt het wel mee.

Wel is het zinvol om vooraf capaciteit te reserveren voor de afronding van een x-tal processen-verbaal. Daarmee committeert het OM zich aan de aanpak en wordt de kans op seponeren verkleind.

15. Samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen

Een succesfactor voor de handhaving van zwerfafval is dat dit onderdeel uitmaakt van een brede aanpak van zwerfafval. Naast de handhavers zijn ook andere interne afdelingen actief bij de aanpak van zwerfafval en specifieke handhavingprojecten betrokken. De beleidsmedewerker zwerfafval of handhavingcoördinator coördineert dit.

In handhavingprojecten werken veel interne afdelingen samen, zij hebben daarbij allemaal eigen taken en rollen:

- Toezichhouders zoals stadswachten: zijn ogen en oren buiten en spreken mensen aan op hun gedrag.
- Handhavers zoals Boa's, reinigungsagenten of milieupolitie: spreken mensen of bedrijven aan op hun gedrag en beboeten eventueel.
- Andere handhavers zoals parkeercontroleurs en hondenwachters: zijn ogen en oren op straat en hebben mogelijk ook handhaving op zwerfafval als taak.
- Vergunningverlener: stelt voorwaarden aan bijvoorbeeld evenementen om het terrein schoon op te leveren en bedrijven om hun

SAMENWERKEN VOOR EFFECTIEVE AANPAK

In de regio Arnhem werken handhavers en beheerders van verschillende diensten samen bij de aanpak van zwerfafval. Door de buitenmensen bij de aanpak te betrekken koppelt u de gebiedskennis en ervaring aan personen, verlaagt u de drempel om samen te werken en wordt het een probleem dat om één oplossing vraagt. Inmiddels is de controle in het gebied geïntensiveerd, trekken beheerders geregeld samen door het gebied en is de registratie geüniformeerd.

omgeving schoon te houden.

- Juridische beleidsmedewerker: past regelgeving aan, zoals de APV of afvalstoffenverordening.
- Milieubeleidsmedewerker: stelt zwerfafvalbeleid op en past het in in milieubeleid of beleid openbare ruimte.
- Milieucontroleur: controleert de naleving van milieuregels bij bedrijven en instellingen.
- Onderhoud- en beheermedewerker: bepaalt mee de speerpunten voor de handhaving op basis van de geconstateerde vervuiling.
- Buitendienst medewerker onderhoud en hun opzichters: zijn ogen en oren buiten, kennen de hotspots en hebben verbetervoorstellen zoals plaatsen van bakken, of speerpunten in de handhaving.
- Welzijn, jeugd en jongerenwerker: speelt een rol bij het betrekken en aanspreken van jongeren.

- Communicatiemedewerker: is betrokken bij de communicatie over de brede zwerfafvalaanpak en geeft de handhavingscommunicatie vorm, inhoud en uitvoering.

Bedenk met welke afdelingen u de handhavingsaanpak uitvoert. Betrek deze afdelingen tijdig bij de aanpak, zodat ook zij hun kennis, ervaringen en wensen inbrengen bij het kiezen van speerpunten en bepalen van doelstellingen. Vanzelfsprekend geldt dat ook regionaal gemeenten kunnen samenwerken. Betrek dan ook de regionale milieudienst en het provinciale servicepunt handhaving (SEPH) bij uw aanpak.

BREDE INZET

In Leiden is de handhaving van openbare ruimte en milieu in één afdeling bijeengebracht. Men heeft daar goede ervaringen met het aanstellen van de handhavers als GOA in plaats van BOA, het voordeel is dat een bredere bevoegdheid hebben. De flexibiliteit die hiermee ontstaat en de grootte van de totale handhavingpool voor de openbare ruimte en milieuzaken wegen voor Leiden op tegen het verlies aan specialisme. U zult waarschijnlijk geen GOA's meer krijgen in grotere gemeente, maar het geeft wel het belang aan van taken combineren.

16. Samenwerken met externe partners

Ook andere partijen hebben vaak belang bij handhaving op zwerfafvalgedrag. U kunt hun inzet en betrokkenheid vergroten door te zoeken naar win-winsituaties.

Scholen zijn vaak bereid om samen het zwerfafvalprobleem aan te pakken omdat dit voor hen bijdraagt aan een betere uitstraling in de buurt. Veel gemeenten sluiten hierover convenanten met scholen. De gemeente zet in op extra handhaving en plaatst bijvoorbeeld extra bakken. De school zorgt er voor dat het schoolplein en directe omgeving worden schoongehouden en verzorgt lessen over zwerfafval, waarbij de lespakketten van de gemeente komen. Overigens dragen veel scholen ook rechtstreeks bij aan handhaving, doordat leraren of conciërges in de pauze in de omgeving surveilleren en leerlingen aanspreken op hun ongewenst gedrag. De school kan hier zelfs een eigen taakstraf opleggen, door bijvoorbeeld overtreders te verplichten om het schoolterrein of de omgeving schoon te maken.

Ondernemers, zoals exploitanten van fastfood restaurants, of winkeliers (verkooppunten) kunnen belangrijke partners zijn. Voor hen is het imago van groot belang, ze willen niet te boek staan als over-

treder of veroorzaker van zwerfafval. Ondernemers kunnen bakken plaatsen, klanten aanspreken op hinderlijk of ongewenst gedrag en natuurlijk de omgeving schoon houden.

Woningbouwcoöperaties hebben in het kader van de leefbaarheid een taak om de leefomgeving van hun woningen te verbeteren. Veel corporaties zijn daarom bereid om te investeren in het opknappen of op peil houden van de openbare ruimte. Sommige corporaties nemen zelfs een deel van het onderhoud van de gemeente over. Aanspreken en bekend maken van regels kunnen zij goed oppakken.

Ook overige wijk- en buurtverenigingen, ondernemersvereniging, natuur- en milieuclubs, sportclubs en scouting kunnen bij de aanpak van zwerfafval betrokken worden. Ze kunnen meedoen aan opruim- of inzamelacties, informeel toezicht en de publiciteit ondersteunen. Bij handhavingacties in het buitengebied kunnen bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, het waterschap of Rijkswaterstaat hun inbreng leveren.

Betrek deze partners al vroeg bij uw aanpak, zodat ze nog in de definitiefase kunnen meedenken en het ook 'hun' project wordt. Vraag uzelf daarbij steeds af wat motiveert hen, waarom zouden ze mee willen werken? En geef ze de ruimte hun eigen publiciteit te kunnen maken over de zwerfafvalhandhaving.

Uitvoering

17. Maatregelen en resultaten

Wanneer het handhavingsbeleid en de speerpunten zijn vastgesteld (zie toelichting 4, 5 en 7) vertaalt u dit in concrete doelstellingen, maatregelen, resultaten, capaciteit, middelen en planning.

Keuze van maatregelen

Op basis van uw gekozen speerpunten (zie toelichting 7) bepaalt u maatregelen. De keuze van de maatregelen is namelijk sterk afhankelijk van de gedragingen, evenementen of objecten waarop u gaat handhaven. Het aanspreken van individuen op het veroorzaken van zwerfafval vraagt heel andere acties dan het controleren van bedrijven. En bij individuen maakt het bijvoorbeeld weer veel uit of u winkelende mensen aanspreekt of jongeren op een hangplek.

De ervaring leert dat een projectmatige aanpak van handhaving bij zwerfafval effectief is. Gedurende een bepaalde periode extra inzet plegen op gekozen locaties zorgt ervoor dat het opvalt. Belangrijk hierbij is dat de handhavingacties periodiek worden herhaald. Echte successen worden bereikt

bij een langdurige en structurele aanpak. Varieer in de aanpak, zodat uitwijkgedrag ook aangepakt wordt. Daarnaast kunt u de handhaving van zwerfafval onderbrengen in reguliere taken. Bij de handhavers kan extra aandacht worden gevraagd voor dit onderwerp als zij op straat lopen. Toezicht op vergunningen is een derde lijn waarvoor maatregelen opgesteld worden. Hiervoor kan bij de toezichthouders specifieke aandacht worden gevraagd.

Denk er bij het formuleren en uitvoeren van maatregelen aan dat u de handhaving op zwerfafvalgedrag afstemt op de inzet van andere instrumenten tegen zwerfafval. Handhaving op zwerfafval gaat onder meer samen met een duidelijke communicatiecampagne en voldoende voorzieningen. Veel gemeenten combineren de zwerfafvalacties ook met andere acties in het kader van het verbeteren van de leefbaarheid. Denk aan de overlast van bewoners of jongeren en fout parkeren (auto's, maar ook caravans en aanhangers). Daarom dient u de maatregelen ook intern goed af te stemmen.

Vervolgens maakt u de maatregelen concreet. Denk hierbij aan:

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

HANDHAVEN BIJ FASTFOOD

Bezoekers van fastfood restaurants gooien vaak afval uit de auto.

Handhaven kan door (onopvallend) te posten op de parkeerplaats om zo overtreders te betrappen. Logische tijdstippen zijn natuurlijk 's avonds en in het weekend.

RODE OF GELE KAART

Het uitdelen van waarschuwingen kan plaatsvinden door aan de overtreders een 'rode of gele kaart' uit te delen. Hierop kunt u het hoe en waarom van de handhavingactie toelichten. De aangesproken personen krijgen dan een tastbaar resultaat mee.

Let er wel op dat rode en gele kaarten niet in het gebied achterblijven!

Een van handhavingsactiviteiten bij bedrijven is toezichthouden op de milieuvoorschriften (zie toelichting 10). Stel een toezicht- en controlestrategie met een bijbehorende planning vast en zorg dat u ook de voorwaarden voor zwerfafval in deze controles meeneemt. Maak onderscheid naar type bedrijven: zorg dat frequente overtreders ook echt merken en voelen dat ze vaker dan gemiddeld gecontroleerd worden. Maak onderscheid naar routinematige, ad hoc en projectmatige bij de handhaving op milieuvergunningen.

DOORZETTEN EN VARIËREN IN AANPAK

Wees creatief met de inzet van handhavingacties, wissel regelmatig van methodiek en herhaal periodiek. In Emmen wordt heel bewust en heel nadrukkelijk gevarieerd in de aanpak. Door bijvoorbeeld te posten op verschillende plekken, vanuit dienstauto's of juist vanuit onopvallende auto's.

Resultaten

Het is belangrijk vooraf aan te geven wat het verwachte resultaat is van de maatregelen. Daarmee kunt u beoordelen of de handhavingacties effect hebben.

De mensen op straat kunnen waarschijnlijk zien of het schoner is in de handhavingperiode. U kunt deze resultaten ook specifiek benoemen:

- Schoonheidsgraad: hoeveel schoner moet het worden en in welk tijdsbestek? Bijvoorbeeld in de winkelstraten een verbetering van schoonheidsgraad C naar B na 2 maanden intensieve handhaving (meetbaar via normeringssystematiek Nederland Schoon/Crow).

- Afname van klachten: hoeveel minder klachten moeten er komen, na welke periode, over welk onderwerp precies, over welk gebied? Bijvoorbeeld 20% minder klachten over vervuiling in de buurt van de school.
- Bekendheid van de campagne, bekendheid met de regels bij de doelgroep, of een grotere beleving van de pakkans. Te meten in een enquête, via mondeling aanspreken van passanten, telefonisch of schriftelijk. De doelstelling kan bijvoorbeeld zijn dat meer dan 50% van de geënquêteerden spontaan de handhaving als instrument van de gemeentelijke aanpak weet te noemen, of dat meer dan 80% de naam van de campagne herkent.
- Naleven van de vergunningen: te meten via bezoeken van bedrijven en evenementen. Bijvoorbeeld 50% van de bedrijven leeft alle (milieu)voorschriften al na een eerste controlebezoek na en meer dan 80% na een tweede bezoek. Voor de vergunninghandhaving wordt als realistische resultaat gezien dat bij 70 tot 90% van de uitgevoerde (onaangekondigde) controles geen overtredingen worden geconstateerd.

Bestuurders en politici willen graag weten wat het beleidsresultaat is van de handhaving: wordt het schoner op straat, nemen de klachten af, wordt het milieu er beter van. Voor het management is het sturen op de efficiency en inzet van wezenlijk belang. Combineer daarom doelstellingen en meetbare resultaten over de te bereiken kwaliteit (bv. op de hotspots van schoonheidsgraad D naar maximaal C), met inputgegevens (bv. inzet van 100 uur handhaving op snoeproutes en 50 uur op verkeer aanbieden van huishoudelijk afval).

AANTAL BOETES IS GEEN BELEIDSRESULTAAT

Vaak wordt het aantal boetes of waarschuwingen als resultaat van de handhaving gezien. Dit is vooral bruikbaar om de inzet van de handhavers te meten, maar niet het effect van hun inspanning. Want als het aantal boetes afneemt van 100 naar 50 is het handhavingdoel dan gehaald, bijvoorbeeld minder zwerfafval rond scholen of besteden de handhavers minder tijd aan dit thema? Is het probleem met die afname ook werkelijk kleiner geworden? Het bewaken van het aantal boetes geeft wel de mogelijkheid om te beoordelen of er op dit thema wordt gehandhaafd.

Uren en kosten

Aan de maatregelen koppelt u in een plan van aanpak ook uren en kosten. Dat dit gebeurt, is een voorwaarde voor het slagen van handhaving. Het is daarom belangrijk expliciet aan te geven wie u inzet bij welke maatregelen en om hoeveel uur dat gaat. Sommige maatregelen kunt u uitvoeren in samenwerking met andere partners, zoals scholen en bedrijven. Dit geeft meer mogelijkheden voor maatregelen en het draagvlak wordt vergroot en het effect verbreed. Van deze uren en bijbehorende kosten maakt u een begroting. Het is handig om aan te sluiten bij de capaciteitsporen die de handhavingsafdeling hanteert. Veel gebruikt is: toezicht op voorschriften, opsporen in reguliere handhaving en handhaven op projectbasis. Per spoor kunt u aangeven wat de handhavingtaken zijn en hoeveel uur daarvoor nodig is.

Planning

In de planning geeft u aan wat eerst gebeurt en wat er later wordt opgepakt. De fasering in de activiteiten wordt neergelegd. Gaat u direct beboeten, of eerst alleen toezicht houden en waarschuwen? Komt er eerst een voorlichtingsactie (zie toelichting 9)?

Bij bestuursrechtelijke handhaving wordt veel gewerkt met zogenaamde opschalingsmodellen. Voor zowel gemeente, OM, als politie is vastgelegd welke acties wanneer plaatsvinden: wat doen we bij een eerste, tweede en volgende overtreding? Meestal lopen de sancties op. Dit is vooral toepasbaar bij de handhaving op milieuvoorschriften bij bedrijven of verkeerd aanbieden van afval. Daarbij stelt u vooraf vast wanneer er een boete wordt uitgedeeld.

Met een interne briefing geeft u naar collega's aan dat het project van start gaat. Een inleiding door de verantwoordelijke wethouder voor zwerfafval geeft de betrokkenheid van het bestuur aan bij dit project. De projectgroepleden (zowel gemeente als externe partners) krijgen op deze wijze de belangrijkste zaken uit het project/campagne weer kort samengevat onder ogen.

Een breeduit gemeten aftrap vergroot de betrokkenheid, draagvlak en de bekendheid van de handhavingaanpak. Breng op tijd een persbericht uit en nodig zelf actief de lokale of regionale media uit. Door een goede aftrap te organiseren ontstaat vaak 'free publicity':

regionale televisie of kranten willen er een stukje over schrijven, of een item van maken. Dit is ook belangrijk voor het houden van bestuurlijk en intern draagvlak (zie toelichting 1 en 2).

Draaiboek

Het is handig om ook een draaiboek op te stellen. De activiteiten stelt u zo op dat ze SMART zijn (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgeboden). Kortom leg vast, wie doet wat, wanneer, welke inzet wordt verwacht en welke resultaten, hoe meten we dat en kan iedereen zich vinden in deze taakverdeling en planning?

BEWONERS INZETTEN BIJ TOEZICHT

Gouda kiest voor een preventieve handhaving met de inzet van bewoners.

Enthousiaste vrijwilligers worden ingezet als milieurapporteurs.

De geselecteerde bewoners zijn uitgekozen omdat ze al veel meldingen deden, of actief waren in de wijk- en buurtorganisaties. Ze voeren wekelijks een korte inspectie uit in hun eigen wijk en melden via een formulier allerlei vormen van verloedering, waaronder zwerfafval. De formulieren worden wekelijks door de gemeente in behandeling genomen en voorzien van een reactie. De vrijwilligers hebben een eigen aanspreekpunt, via de gemeentelijke wijkopzichter. Hiermee komt de gemeente tijdig in actie tegen verloedering zoals vervuiling.

18. Overleg en samenwerking handhavers

Een goede samenwerking op de werkvloer is een belangrijke succesfactor. Echter handhavers kennen elkaar vaak onvoldoende en werken hierdoor niet samen. Simpelweg elkaar leren kennen en elkaar weten te vinden leidt in de praktijk tot samenwerking en een beter resultaat. Denk bij zwerfafval bijvoorbeeld aan onderhoudsmedewerkers en hun opzichters, toezichthouders en Boa's. In hoeverre komen ze elkaar tegen, dragen ze informatie over vuile plekken, mogelijke oorzaken of oplossingen aan elkaar over? De handhavingregisseur vervult hier een belangrijk rol (zie toelichting 11).

Een ander voorbeeld is handhaving van de horeca: handhavers van bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht, milieuvergunningen en gebruik van de openbare ruimte kunnen hun inzet bundelen tot één gecombineerde (integrale) handhavingactie.

Uit de praktijk in Emmen blijkt dat samenwerking tussen de handhavers en de beleidsmedewerkers zorgt voor een soepele afstemming bij de bestuursrechtelijke handhaving. Voor de samenwerking met andere partijen, zoals Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer vindt regelmatig een breed samengesteld overleg plaats (zie ook toelichting 15).

Een succesvolle handhaving staat of valt met de persoonlijke aanpak en kwaliteiten van de mensen op de werkvloer. Bevlogen en enthousiaste mensen halen de beste resultaten. Hiervoor is het belangrijk dat er regelmatig overleg is tussen beleidsmensen en toezichthouders op straat. Door deze terugkoppeling weten de toezichthouders waarvoor ze de taken uitvoeren en wat ermee bereikt wordt. In Leiden zijn de handhavers zich bewust dat handhaven meer is dan alleen het uitdelen van bekeuringen. In Emmen leeft bij de milieupolitie zélf de overtuiging dat ze moeten optreden tegen zwerfafval. Het vinden van een 'heterdaadje' vinden deze Boa's dan ook geen probleem.

Evaluatie & Bijsturen

19. Meten van resultaten

Om het beleid bij te kunnen sturen moeten gelijktijdig met het uitvoeren van handhavingacties ook de resultaten gemeten worden. Het is belangrijk om goed vast te leggen hoe u de resultaten gaat meten.

Aandachtspunt bij het meten van de resultaten is dat de handhavers traditioneel sterk gericht zijn op het registreren van het aantal ingezette handhavingen en het aantal bekeuringen. Voor de sturing van de inzet van het aantal uren is het essentieel dat u dit meet. Om te bepalen of handhaving bijdraagt aan uw zwerfafvalbeleid is het onvoldoende (zie toelichting 17).

U kunt meten wat de handhaving bijdraagt aan de mate van vervuiling op straat. De schoonheidsgraden methode van Nederland Schoon en CROW is hiervoor een goed instrument. Verzamel hiermee gegevens over een langere periode en kijk naar de trend. Wordt het schoner op het moment dat u de handhavingsactiviteiten uitvoert? In welke mate? Op deze wijze worden harde cijfers verzameld over het effect van de handhaving. Specifiek kunt u meten na het preven-

tieve deel, aan het einde van de periode met beboeten en na de communicatie over de resultaten van het laatste. In de monitoring bekijkt u na welke verloopperiode de vervuiling weer structureel begint toe te nemen. Dit het juiste moment om weer te starten met nieuwe acties.

Vergeet ook niet om de resultaten van de communicatieacties te meten: kent men de campagne, is er sprake van een betere bewustwording? Hiervoor is bijvoorbeeld een enquête een goed instrument.

In veel gemeenten voeren de toezichthouders, opzichters of beheerders een deel van deze metingen uit. In hun reguliere controlerondes beoordelen ze allerlei plekken. Dan is het een kleine moeite om ook vast te leggen hoeveel zwerfafval er ligt. Zorg hierbij voor een structurele bijhouding van de gegevens en leg de ontwikkelingen vast op papier. Stel hiervoor een registratieformulier op. Ook kunt u de toezichthouders vragen wat hun eigen ervaringen zijn. Hebben de handhavingsactiviteiten volgens hen effect gehad? En zo ja wat dan?

20. Evalueren van de resultaten

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

- Verbetering van de schoonheidsgraad: bijvoorbeeld een tastbare afname van zwerfafval rond winkelcentra of bij snoeproutes. Meetbaar via de Nederland Schoon / CROW systematiek
- Effecten van handhavingsactiviteiten: heeft de handhavingactie het gewenste resultaat opgeleverd, waren er andere of ongewenste neveneffecten? Bijvoorbeeld heeft de actie waarbij automobilisten werden gewezen dat ze geen afval in de berm mogen gooien ertoe geleid dat er ook minder zwerfafval in de bermen te vinden is?
- Bewoners(participatie): zijn bewoners op de hoogte van het beleid over zwerfafval, zijn ze het eens met het beleid, leidt het beleid tot meer begrip onder bewoners en leidt het beleid tot beter gedrag van bewoners?
- Regelgeving: voldoet de regelgeving, moet deze aangepast worden zodat deze op het gewenste niveau gehandhaafd kan worden, óf moeten er juist regels geschrapt worden? Op deze manier zal de gemeentelijke regelgeving beter gehandhaafd kunnen worden.

- Uitvoering: Denk daarbij aan zaken als: ingezette versus geplande capaciteit, kosten, doorlooptijd en planning, benodigde bevoegdheden van handhavers en gekozen instrumentarium. Is het bijvoorbeeld gelukt om de snoeproute te handhaven binnen het gestelde budget en met de beschikbare capaciteit?
- Interne organisatie: hoe verliep de samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen?
- Samenwerking met andere partijen als politie en OM: heeft de samenwerking met het OM ertoe geleid dat er meer processenverbaal over zwerfafval zijn behandeld?
- Samenwerking met andere partners: welk resultaten heeft dit gehad, is het draagvlak voor de regels vergroot en is de kwaliteit buiten er zichtbaar mee verbeterd?

Voer eventueel aanpassingen door in het beleid, strategie of uitvoering als uit de evaluatie blijkt dat het niet leidt tot het verwachte resultaat. Rapporteer over de bevindingen aan het management en het bestuur (zie toelichting 1 en 2).

Deel 3 Uw routebeschrijving

Op dit formulier kunt u in hoofdlijnen noteren welke keuzes u samen met collega's maakt. Op basis van de gemaakte keuzes stelt u eenvoudig een plan van aanpak voor de handhaving op zwerfafval op.

Invulformulier Routebeschrijving

INTEGRAAL ZWERFAFVALBELEID

1. Is er bestuurlijk draagvlak voor handhaving van zwerfafval?

2. Is er ambtelijk draagvlak voor handhaving van zwerfafval?

3. Maakt handhaving onderdeel uit van een integraal zwerfafvalbeleid en wat zijn de doelstellingen?

HANDHAVINGSBELEID EN -STRATEGIE

4. Wat is doelstelling van de inzet van handhaving voor zwerfafval?

5. Op welke doelgroepen richt u de handhaving?

Beantwoordt per doelgroep (Consumenten, Aanbieders afval, Ondernemingen) vraag 6 t/m 10

6. Op welke regelgeving baseert u de handhaving?

7. Wat zijn de hotpots in uw aanpak?

8. Via welke methode gaat u handhaven, preventief en/of repressief?

9. Hoe maakt handhavingcommunicatie onderdeel uit van uw handhaving?

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

ORGANISATIE

11. Wie coördineert de handhaving en hoe?

12. Wie gaan toezicht houden en sanctioneren?

13. Welke afspraken heeft u met de politie?

14. Welke afspraken heeft u met het OM?

15. Welke gemeentelijke afdelingen betreft u en hoe?

16. Welke externe partijen betreft u in de handhaving en hoe?

UITVOERING

17. Wat zijn de concrete maatregelen en verwachte resultaten?

18. Hoe is de werkvloer betrokken en de samenwerking geregeld tussen uitvoerende partijen?

EVALUERATIE EN BIJSTURING

19. Hoe meet u het effect en registreert u dit?

20. Hoe evalueert u de handhavingaanpak en stuurt u bij?