Centrum voor Studies in Technologie en Duurzame Ontwikkeling

Evaluatie
Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009

Hans Bressers
Thomas Hoppe
Theo de Bruijn
Laura Franco

maart, 2010

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoud

Bestuurlijke samenvatting		1
1	Het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009	5
1.1	Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak	6
2.	De resultaten van het onderzoek in beeld gebracht	7
2.1	Aanleiding van het programma en het verloop van de uitvoering	7
3.	Is het Impulsprogramma conform de inhoud en afspraken uitgevoerd?	10
3.1	Gebieden	13
3.2	Stimulering	14
3.3	Innovatie	15
3.4	Monitoring en onderzoek	16
3.5	Communicatie	17
3.6	Handhaven	18
3.7	Doelgroepen	19
3.8	Concluderende opmerkingen ten aanzien van de uitvoering van maatregelen	21
4	Wat is er met uitvoering van het Impulsprogramma bereikt?	23
4.1	Gebieden	23
4.2	Stimulering	24
4.3	Innovatie	25
4.4	Monitoring en onderzoek	26
4.5	Communicatie	27
4.6	Handhaven	29
4.7	Doelgroepen	30
4.8	Resultaten van de enquêteonderzoeken	32
4.8.1	Enquête onder gemeenten	32
4.8.2	Enquête onder woningcorporaties	35
4.8.3	Enquête onder fast-service-ondernemingen	36
4.9	Diepte-interviews en workshop	37
4.10	Concluderende opmerkingen ten aanzien van wat er met de uitvoering van het Impulsprogramma zwerfafval is bereikt	37
5	Is het doel van het Impulsprogramma gerealiseerd?	39
6	Hoe kan de landelijke aanpak van zwerfafval worden verbeterd en welke onderdelen van het Impulsprogramma 2007-2009 moeten worden voortgezet en aangepast?	40
7	Tenslotte	42
	Beleidsadvies	44

Bestuurlijke samenvatting Evaluatie Impulsprogramma Zwerfafval

In het najaar van 2009 heeft CSTM in opdracht van de samenwerkende partners (VROM, VNO-NCW, VNG, Stichting Nederland Schoon en SenterNovem) een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009. De doelstelling van het evaluatieonderzoek was het geven van inzicht in de behaalde resultaten van het Impulsprogramma zwerfafval, het evalueren van deze resultaten ten opzichte van de gestelde doelen, en het formuleren van aanbevelingen voor een effectieve voortzetting van het impulsprogramma.

Impulsprogramma zwerfafval

In het Impulsprogramma zwerfafval werken overheid en bedrijfsleven samen om een schonere leefomgeving te realiseren door zwerfafval te verminderen. Belangrijke rollen zijn daarbij weggelegd voor SenterNovem, de Stichting Nederland Schoon en de VNG. Het doel daarbij is een zichtbaar en meetbaar schonere openbare ruimte te realiseren door een omslag teweeg te brengen in het handelen van bedrijven en consumenten, door het beter opruimen van zwerfafval en door het intensiveren van de handhaving. De beoogde impuls bevat drie concrete uitvoeringscomponenten die op een zodanige wijze in samenhang en in samenwerking worden ingezet dat het resultaat groter is dan de som van de maatregelen afzonderlijk. Het gaat daarbij om (1) preventie en innovatie, (2) handhaving, en (3) slim en effectief opruimen. De kern van de activiteiten die onder het programma vallen, is het uitrollen van de best beschikbare kennis (technieken, concepten, benaderingswijzen) en het inzetten van deze kennis in ‘modules’ die direct aansluiten bij de lokale situatie.

Onderzoeksvragen en -opzet

Het evaluatieonderzoek is van start gegaan met een viertal onderzoeksvragen:

1. Is het Impulsprogramma conform de inhoud en afspraken uitgevoerd?
2. Wat is er met de uitvoering van het Impulsprogramma bereikt?
3. Is het doel van het Impulsprogramma gerealiseerd?
4. Hoe kan de landelijke aanpak van zwerfafval worden verbeterd, en welke onderdelen van het Impulsprogramma moeten worden voortgezet of aangepast?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft het CSTM een veelzijdig onderzoek uitgevoerd. Dit omvat de volgende elementen: een uitgebreide

literatuurstudie, een drietal enquêteonderzoeken (met 162 gemeenten, 107 woningcorporaties en 28 fastservices), een workshop en een serie van 49 diepte-interviews.

Is het Impulsprogramma conform de inhoud en afspraken uitgevoerd?
Deze vraag is beantwoord door te bekijken of de programmaonderdelen conform de afspraak, op tijd en volledig zijn uitgevoerd. Het gaat daarbij om de toepassing, de uitvoering en omvang van de activiteiten.

In een aantal activiteitenonderdelen zijn door nieuwe inzichten en externe gebeurtenissen (bijvoorbeeld de invoering van het rookverbod in horeca) aan de originele plannen nieuwe activiteiten toegevoegd en in uitvoering gebracht. Hoewel een algemeen oordeel over een zo divers programma niet eenvoudig te geven valt, is ons algemene beeld positief voor wat betreft de uitvoering. De beoogde activiteiten zijn over het algemeen behoorlijk goed uitgevoerd, met enkele uitzonderingen die deels worden veroorzaakt door opstartproblemen. Ook oordelen wij positief over het feit dat gaandeweg de uitvoering leerervaringen zijn benut en veranderingen zijn toegepast.

Wat is er met de uitvoering van het Impulsprogramma bereikt?
Deze vraag is beantwoord door te bekijken welke effecten de programmaonderdelen hebben gehad. De programmaonderdelen van het Impulsprogramma zwerfafval zijn gegroepeerd naar een zevental componenten: (1) gebieden, (2) stimulering, (3) innovatie, (4) monitoring en onderzoek, (5) communicatie, (6) handhaven, en (7) doelgroepen. Deze componenten bevatten ieder een set van beleidsinstrumenten. Voor alle zeven componenten is nagegaan wat er met de uitvoering is bereikt. In de hoofdtekst van het rapport staat voor de zeven onderdelen welke resultaten er precies zijn geboekt. Separaat kan worden gemeld dat de bewustwording onder de beoogde doelgroepen en de netwerkvorming rondom de aanpak van zwerfafval zijn toegenomen.

Is het doel van het Impulsprogramma gerealiseerd?
Gedurende de looptijd van het Impulsprogramma zwerfafval is de objectieve schoon-heidsgraad gemiddeld relatief ‘schoon’ geweest en gebleven (dit werd beoordeeld met het ‘rapportcijfer’ 7,5). Het is echter niet mogelijk om uit de objectieve metingen af te leiden dat het niveau gedurende de looptijd van het programma is verbeterd. Daarmee is er vooralsnog geen aanleiding te concluderen dat het einddoel van het

Impulsprogramma zwerfafval niet is gerealiseerd. Het bereiken van een gemeten significante verbetering kan echter als een zeer ambitieuze en moeilijk haalbare doelstelling worden beschouwd, omdat mag worden verwacht dat dit alleen kan plaatsvinden over langere periodes, bijvoorbeeld vijf à tien jaar. Het Impulsprogramma zwerfafval was daarentegen nog geen drie jaar van kracht. Tussen de objectieve mate van schoonheid op straat en de beleefde schoonheid 'thuis vanaf de bank' blijkt overigens een verschil te bestaan. Dit zou een rol kunnen spelen in de niet-significant toegenomen schoonheidswaardering door de burger.

Uit ons onderzoek blijkt dat er verdere ontwikkelingen in gang zijn gezet. Dit geldt ook voor het bereik van het programma onder gemeenten en overige gebiedsbeheerders. Daarnaast constateren wij dat er meer bewustzijn van de problematiek bestaat dan in de periode voorafgaand aan het Impulsprogramma zwerfafval. Ook blijkt dat er lokale en regionale netwerken van relevante partijen zijn geactiveerd. In ieder geval zijn er veel actoren door het Impulsprogramma zwerfafval bereikt. Dit is niet beperkt tot de groep van Nederlandse gemeenten. Wanneer het Impulsprogramma zwerfafval zou moeten worden beoordeeld als een impuls aan intermediairen om de zwerfafvalproblematiek aan te gaan pakken, lijkt het programma geslaagd.

Hoe kan de landelijke aanpak van zwerfafval worden verbeterd, en welke onderdelen van het Impulsprogramma 2007-2009 moeten worden voortgezet en aangepast?

Uit het onderzoek komt naar voren dat de effecten van het Impulsprogramma waarschijnlijk onvoldoende beklijven zonder verdere stimulering. Een vervolgprogramma rekening zou moeten houden met de volgende aandachtspunten:

- Instandhouding van adequate financiële ondersteuning van intermediaire organisaties opdat zij hun inmiddels ontwikkelde aanpak kunnen continueren.
- Actievere verdere uitrol van '*best practices*' en '*proven principles*'.
- Bundeling van activiteiten.
- Inzet van gebiedsgerichte accountmanagers om vanuit het landelijke programmabureau lokale initiatieven met maatwerk in procesmatige zin en kennistoevoer te kunnen ondersteunen.
- Verdere stimulering van kennisuitwisseling tussen intermediaire organisaties.
- Blijvende aandacht voor het creëren van meer inzicht in de weerbarstige oorzaken van zwerfafval.

- Activering van nog niet of in onvoldoende mate bereikte gebiedsbeheerders.
- Aansluiting bij wijkgericht beleid en bestaande netwerken in wijken.
- De in gang gezette samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven moet in stand worden gehouden.

Naast dit rapport is een separaat advies uitgebracht over een vervolgprogramma.

Tenslotte

De maatregelen die vielen onder het Impulsprogramma Zwerfafval hebben tot verschillende effecten geleid. Er is meer bewustzijn gecreëerd en er is meer organisationele inbedding van de thematiek gekomen. Hiernaast zijn er lokale en regionale netwerken geactiveerd waarin partijen samenwerken en kennis uitwisselen die dat voorheen niet deden. Zonder het Impulsprogramma Zwerfafval was dit minder gebeurd. Er waren zeker initiatieven geweest, maar die hadden nooit het huidige brede en gestructureerde karakter gehad. Wij zijn van mening dat zonder het geven van een verdere ondersteuning en beleidsprikkels deze effecten nog niet van blijvende aard zullen zijn. Het Impulsprogramma beklijft nog niet zonder een voldoende mate van nazorg. Daarbij kan enerzijds worden geleerd van de ervaringen tot nu toe en zou anderzijds het oogmerk van het vervolgprogramma moeten veranderen van aandacht scheppen naar aandacht verankeren. Van “impuls” naar “inbedding”.

1 Het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009

In het Impulsprogramma zwerfafval werken overheid en bedrijfsleven samen om een schonere leefomgeving te realiseren door zwerfafval te verminderen. Belangrijke rollen voor de uitvoering zijn daarbij weggelegd voor SenterNovem, de Stichting Nederland Schoon en de VNG. Het doel daarbij is een zichtbaar en meetbaar schonere openbare ruimte te realiseren door een omslag teweeg te brengen in het handelen van bedrijven en consumenten, door innovatie, door beter opruimen van zwerfafval en door het intensiveren van de handhaving.

Om het schoonheidsniveau in Nederland in de periode 2007-2009 substantieel te verbeteren, is een intensief programma in het leven geroepen (dat een 'impuls' moet geven aan de maatschappij). De beoogde impuls bevat drie concrete uitvoeringscomponenten die op een zodanige wijze in samenhang en in samenwerking worden ingezet dat het resultaat groter is dan de som van de maatregelen afzonderlijk: (1) preventie en innovatie, (2) handhaving, en (3) slim en effectief opruimen. De kern van de activiteiten die onder het programma vallen, is het uitrollen van de best beschikbare kennis (technieken, concepten, benaderingswijzen) en het inzetten van deze kennis in 'modules' die direct aansluiten bij de lokale situatie. Onder de drie componenten ligt een serie ondersteunende maatregelen: onderzoek, monitoring en communicatie. In de eerste beleidsnotitie van het IPZA voor de periode 2007 – 2009 zijn de programmadoelstelling, de programmaorganisatie, alsmede het programmamaatregeloverzicht uiteengezet. Uit dit overzicht zijn de verdere programmalijnen afgeleid. Begin 2008 zijn de programmaonderdelen gehergroepeerd en is een onderscheid aangebracht in zeven componenten: (1) gebieden, (2) stimulering, (3) innovatie, (4) monitoring en onderzoek, (5) communicatie, (6) handhaven, en (7) doelgroepen. De uitvoering van de maatregelen geschiedt door samenwerking en afstemming van taken tussen de drie met de uitvoering belaste partijen: SenterNovem, de Stichting Nederland Schoon en de VNG. Gedurende de uitvoering van het IPZA is door de uitvoeringsorganisatie met instemming van de stuurgroep drie keer een aanscherping aangebracht in het maatregelenpakket, zodat een focus ontstond op de meest vervuilde gebiedstypen volgens de monitoring. In deze rapportage wordt het meest recente maatregelpakket geëvalueerd (van begin 2008). Dit neemt niet weg dat wij ook beargumenteren hoe de uiteindelijke effecten van het IPZA zich verhouden tot de oorspronkelijke programmadoelstellingen[1].

1.1 Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek is van start gegaan met een viertal onderzoeksvragen:

1. Is het Impulsprogramma conform de inhoud en afspraken uitgevoerd?
2. Wat is er met de uitvoering van het Impulsprogramma bereikt?
3. Is het doel van het Impulsprogramma gerealiseerd?

[1] Deze stonden vermeld in een Brief die in oktober 2006 aan de Leden van Tweede Kamer is gepresenteerd.

4. Hoe kan de landelijke aanpak van zwerfafval worden verbeterd, en welke onderdelen van het Impulsprogramma moeten worden voortgezet en aangepast?

In het evaluatieonderzoek zijn verschillende methoden en technieken van sociaalwetenschappelijk onderzoek gebruikt bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. We hebben inzichten in de uitvoering van het IPZA en de resultaten van het onderzoek gereconstrueerd op basis van een literatuurstudie, een drietal enquêteonderzoeken, een workshop en diepte-interviews onder programmamedewerkers, en vertegenwoordigers van intermediaire organisaties. De literatuurstudie omvatte 48 documenten[2]. De serie diepte-interviews omvatte 40 vertegenwoordigers van verschillende intermediaire organisaties en negen programmamedewerkers. Met de drie enquêteonderzoeken zijn gegevens van drie doelgroepen in beeld gebracht, waaronder gemeentelijke overheden. In de workshop is een open discussie gevoerd tussen leden van het evaluatieteam en vertegenwoordigers van verschillende intermediaire organisaties die op enigerwijze betrokken of in aanraking zijn geweest met de uitvoering van het IPZA. De gegevensverzameling vond plaats in de periode oktober – december 2009. De resultaten zijn op donderdag 3 december 2009 gepresenteerd aan de leden van het projectteam IPZA. Nadat een concept rapportage van commentaar is voorzien en de enquêtegegevens waren verzameld en geanalyseerd, zijn de eindresultaten van de beleidsevaluatie gepresenteerd in de voorliggende rapportage.

[2] 8 Uitgaven van het programmatijdschrift 'Zwerfafval Informatief', 7 beleidsdocumenten (Kamerbrieven en beleidsnota's), en 33 andere documenten (onderzoeksrapportages, handreikingen, kennisgidsen, voorbeeldenboekjes, workshopverslagen, en een voortgangsrapportage).

2 De resultaten van het onderzoek in beeld gebracht

Bij de evaluatie is gewerkt vanuit het uitgangspunt om de onderzoeksvragen zo goed en volledig mogelijk te beantwoorden[3]. In de beantwoording van deze vragen wordt ook aandacht geschonken aan de verschillende programmalijnen van het IPZA. Op verzoek van de opdrachtgever is daarnaast ook kort aandacht besteed aan de aanleiding van het programma en het verloop van de uitvoering ervan.

2.1 Aanleiding van het programma en het verloop van de uitvoering

Het IPZA heeft een voorgeschiedenis in eerdere beleidsprogramma's. Dit gaat terug tot de periode waarin Jan Pronk minister van VROM was. Toen is de aandacht voor zwerfafval in de schaduw van de verpakkingendiscussie op de beleidsagenda gekomen. Dit was aanvankelijk sterk gerelateerd aan de verpakkingen van (fris)dranken en water. Later verbreedde dit zich geleidelijk naar andere vormen van zwerfafval – zoals productresten en kauwgom. Ten tijde van het convenant verpakkingen III 2002-2005 is voor het thema zwerfafval een apart deelconvenant opgesteld. In dit deelconvenant zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen opgenomen, alsook verplichtingen voor de deelnemende partijen. Bij de uitvoering van het deelconvenant zwerfafval waren de Stichting Nederland Schoon en SenterNovem betrokken om de taken van het Ministerie van VROM, VNG en het bedrijfsleven uit te voeren. De doelstelling van het deelconvenant zwerfafval was een reductie van de zwerfafvaldruk met 45% te realiseren in de periode 2002-2005. Bij afloop van het convenant in 2005 werd de balans opgemaakt: de zwerfafvaldruk voor grof zwerfafval was afgenomen met 29% en voor kauwgom en sigarettenpeuken met 40%[4]. Uit de evaluatie bleek dat gedragsverandering onder het publiek meer tijd kostte dan aanvankelijk werd verwacht door de beleidsmakers. De belangrijkste conclusie van de evaluatie was dat een effectieve aanpak van zwerfafval alleen dan mogelijk zou zijn wanneer overheid en bedrijfsleven de wederzijdse afhankelijkheid zouden inzien en vervolgens een gezamenlijke aanpak zouden volgen. Ook werd aanbevolen gemeenten direct te betrekken bij de aanpak van zwerfafval.

Na afloop van het convenant verpakkingen III werd het Besluit verpakkingen, papier en karton van kracht (per 1 januari 2006). Hoewel het convenant verpakkingen III kan worden gezien als de resultante van onderlinge afspraken tussen verschillende partijen die in korte tijd moesten worden genomen, was het Besluit verpakkingen, papier en karton een initiatief van de staatssecretaris van VROM. Het besluit regelde de scheiding van afval en bepaalde dat de kosten voor preventie, inzameling en hergebruik van verpakkingsmateriaal voor rekening kwamen van de producenten.

---

[3] Naast de overduidelijke voordelen heeft dit het nadeel dat soms maatregelen opnieuw moeten worden genoemd om een volgend aspect ervan te kunnen behandelen.

[4] Dit blijkt uit onderzoek dat werd uitgevoerd door het bureau Oranjewoud. In 2002 is er een nulmeting verricht. Hierna zijn er in de periode 2003-2005 op jaarlijkse basis vervolgmetingen geweest. Deze gegevens zijn gebruikt door de Commissie Verpakkingen die de uitvoering van het deelconvenant heeft geëvalueerd.

Naar aanleiding van de adviezen die voortvloeiden uit de evaluatie van het convenant verpakkingen III, in het bijzonder het deelconvenant zwerfafval, heeft de staatssecretaris van VROM in het voorjaar van 2006 overleg georganiseerd met de betrokken partijen VNG en VNO-NCW met het doel hen mee te laten werken bij het opstellen van een vervolgprogramma. Het ministerie had daarbij als belangrijkste overweging dat zwerfafval alleen dan effectief kon worden aangepakt wanneer dit door de betrokken partijen in samenspraak zou worden opgepakt. Het bedrijfsleven (VNO-NCW) heeft daarbij haar medeverantwoordelijkheid getoond voor zwerfafval (en niet alleen voor verpakkingen). Het uitgangspunt lag bij een integrale benadering van het vraagstuk. Er werd besloten om een impulsprogramma te gaan uitvoeren om te bekijken of de zwerfafvaldruk met de inzet van verschillende beleidsinstrumenten kon worden verminderd.

In oktober 2006 heeft er een startbijeenkomst plaatsgevonden waarbij de fundamenten zijn gelegd voor het Impulsprogramma zwerfafval. Vervolgens is door SenterNovem een beleidsnota geschreven. In deze nota - de zogenaamde 'preambule' - was een brede mix aan instrumenten en strategieën opgenomen. In november van dat jaar werd het resultaat hiervan onder de naam "Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009", onder verantwoordelijkheid van de toenmalige staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Vervolgens heeft de VNG het programma voorgelegd aan haar leden. Dit leidde ertoe dat de VNG in februari 2007, na een positieve ledenraadpleging heeft besloten deel te nemen aan het Impulsprogramma. Gedurende de eerste helft van 2007 is door de betrokken partijen in het impulsprogramma gewerkt aan verdere afstemming en concretisering van het programma naar operationele maatregelen. Zo zijn onder meer de reeds bestaande activiteiten van SenterNovem en de Stichting Nederland Schoon in elkaars verlengde geplaatst en op elkaar afgestemd. Op deze wijze zou maximaal kunnen worden geprofiteerd van de ontstane samenwerking. Ook is het programma in die periode 'in de steigers gezet' en zijn de eerste projecten opgestart (bijvoorbeeld een website, vormgeving, en een subsidieregeling zwerfafval). In juli 2007 zijn de plannen vervolgens vastgelegd tussen het Ministerie van VROM, de VNG en VNO-NCW. SenterNovem, de Stichting Nederland Schoon en de VNG hebben de uitvoering voor hun rekening genomen. Hoewel de uitvoering van het IPZA eigenlijk al liep vanaf januari 2007, is deze formeel pas van start gegaan in oktober 2007, met het uitschrijven van een ideeënwedstrijd voor basisscholieren, tijdens het bezoek van de Minister van VROM, dr. Cramer, aan een basisschool in Den Haag.

Parallel aan de start van het IPZA liep de discussie over de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. Deze discussie mondde op 27 juli 2007 uit in een overeenkomst, genaamd "de raamovereenkomst", waarin tevens de financiering van het IPZA werd opgenomen. Deze nieuwe opzet van de financiering week af van de oorspronkelijke opzet. Oorspronkelijk zou de bijdrage van het bedrijfsleven aan het IPZA rechtstreeks door de stichting Nederland Schoon worden doorbelast aan het bedrijfsleven. Tijdens de onderhandelingen over de raamovereenkomst bleek dat er sprake zou gaan zijn van meerdere heffingen richting het bedrijfsleven, naast die voor het IPZA. Ter voorkoming van te grote administratieve

lasten is ervoor gekozen om alle heffingen in één regeling onder te brengen, de verpakkingenbelasting. De verdeling van de geïnde gelden zou vanuit een op te richten Afvalfonds worden verzorgd. Pas in de tweede helft van 2009 is het Afvalfonds er echter gekomen. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat het nog tot ver in 2009 heeft geduurd totdat er duidelijkheid kwam over de beschikbaarheid van middelen, overigens ook door een (nog lopende) discussie over subsidievoorwaarden en omgang met de BTW. Geconstateerd kan worden dat de discussie over de uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingsmateriaal, een vertragend effect heeft gehad op het op gang komen van de uitvoering van concrete maatregelen die vielen onder het IPZA. Feitelijk is door deze aanloopperikelen de start van het programma met ongeveer driekwart jaar vertraagd.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van het IPZA in nader detail.

3 Is het Impulsprogramma conform de inhoud en afspraken uitgevoerd?

Deze vraag wordt beantwoord door te bekijken of de programmaonderdelen conform de afspraak, op tijd en volledig zijn uitgevoerd. Er wordt gekeken naar de toepassing, uitvoering en omvang van de activiteiten. De vraag wordt per activiteitenonderdeel behandeld. Een overzicht van het activiteitenoverzicht van het IPZA staat gepresenteerd in tabel 1.

Tabel 1: Overzicht van maatregelen (IPZA, begin 2008)

Activiteitenonderdeel	Subonderdeel	Maatregelen
Gebieden	*Stationsomgeving en OV-gebieden:*	• onderzoek en verkenning van de problematiek en oplossingen; • opzetten en uitrol van pilots in 4 typen OV-gebieden.
	Sterk verstedelijkte woonwijken:	• ontwikkeling en 4 pilots, participatieconcept “De buurtshow”; • ontwikkeling van een toolbox; • ontwikkeling en uitrol van een zwerfafvalwijkscan en wijkcreator.
	Stadscentra en wijkwinkelcentra:	• ontwikkelen van een aanpak winkelgebieden; • bench marks binnensteden en wijkwinkelgebieden; • quickscans aanpak en doorlichting van winkelgebieden; • onderzoek ten behoeve van het opstellen van een argumentatiekaart over de baten van goed beheer voor winkelgebieden.
Stimulering	*Subsidieregeling:*	• opstellen subsidieregeling (proeftuinen, plusprojecten en basisprojecten); • marketing subsidieregeling; subsidieverlening en –beheer.
	Instrumentenmix:	• ontwikkeling van een instrumentenmix; • cursussen en workshops voor gemeenten en andere gebiedsbeheerders.
	Kennisextractie en ‘best practices’:	• voorbeelden uit de kennisbank; • evaluatie van projecten en het selecteren, analyseren en beschrijven van ‘best practices’ uit de projectenbank.

	Programmacommunicatie:	• website www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl; • tijdschrift Zwerfafval Informatief; • elektronische nieuwsbrief; • landelijk zwerfvalcongres;
Innovatie	*Verpakkingsinnovaties:*	• checklist verpakkingen; • oproep innovaties.
	Categorie- / productspecifieke oplossingen:	• onderzoek en maatregelen inzake de invoering van het rookverbod voor de horeca; • een kauwgompilot in Rotterdam; • overleg bankbonnetjes; • overleg over maatregelen voor de aanpak van kranten / flyers; • fast food-verpakkingen.
	Reinigingsinnovaties:	• optimalisatiemogelijkheden en innovaties voorzieningen; • optimalisatiemogelijkheden en innovaties reinigingsmachines en materialen; • optimalisatiemogelijkheden en stimuleren innovaties effectievere werksystematiek; • onderzoek zaagtandmodel; • onderzoek over de relatie tussen inrichting en beheer; • ontwikkeling kostenkentallen; • 'best practices': handreiking beeldgericht reinigen.
	Innovatiefonds:	• Innovatiefonds.
Monitoring en onderzoek	*Monitoring:*	• landelijke monitor zwerfafval; • landelijke monitor beleving; • betrokkenheid intermediairen.
	Onderzoek:	• onderzoek naar kloof tussen 'meten en beleven'; • oorzakenonderzoek; • kostenonderzoek.
	Internationaal:	• internationale verkenning; • kennisuitwisseling met buurlanden.
Communicatie	*Lokale campagnes:*	• pilots 'Jongerencampagne' (in Den Haag en Bladel); • lokale vertaling van landelijke campagnes; • beschikbaarstelling van campagnemateriaal via webwinkel voor lokaal gebruik.

	Landelijke campagnes:	• Vuurwerkcampagne; • Week van Nederland Schoon; • Landelijke opschoondag; • Zomercampagne.
Handhaven	*Bestuurlijke boete en strafbeschikking:*	• bestuurlijke boete en OM-afdoening.
	Handleidingen,' fact sheets' en training van handhavers en beleidsmedewerkers:	• het vergroten van de prioriteit bij het OM en justitie ten aanzien van handhaving op zwerfafval; • handhaving integreren in doelgroepgerichte – en gebiedsgerichte projecten, het stimuleren en faciliteren van handhaving door informatievoor-zieningmogelijkheden, 'best practices' en het beschikbaar stellen van kant en klare componenten als communicatiemiddelen, handlei-dingen, 'fact sheets' en de opleiding en training van handhavers.
Doelgroepen	*Jongeren:*	• onderzoek en pilots naar gedragsbeïnvloeding van jongeren; • opstellen en verspreiden van lespakketten voor basisscholen; • het "Schoonste school"-pakket voor middelbare scholen; • aanpak van snoeproutes; • aanpak van 'Jongerenhangplekken'.
	Recreanten:	• "Schoonste strand"-competitie; • ontwikkelen, pilots en implementeren van een aanpak lokale recreatieterreinen; • ontwikkelen van een aanpak evenementen; • bench mark voor een aanpak evenementen.
	Verkeer:	• onderzoek naar problematiek en gedrag; • aanpak voor verzorgingsplaatsen naast snelwegen; • verkenning van de problematiek in de buurt van het provinciale wegennet.
	Bedrijven:	• verantwoordelijkheid voor het gebied binnen een straal van 25 meter gemeten vanaf de eigen onder-neming, en vernieuwing van de voordeurbakken; • acties gericht op fast food-exploitanten; • acties gericht op supermarkten.

Voor de uitvoering van het IPZA is een totaal programmabudget van €48 miljoen beschikbaar gesteld. De drie partijen hebben in het programma afgesproken dat ten minste 65% van de programmamiddelen ten goede zou komen aan activiteiten voor gemeenten. Hiertoe is besloten, omdat de participatie van gemeenten, als voornaamste beheerder, cruciaal werd geacht voor het slagen van het IPZA. Een belangrijk instrument daarbij is de subsidieregeling zwerfafval. De verdeling van het totale programmabudget van €48 miljoen was als volgt[5]:

Subsidieregeling	€ 16,5 miljoen
Innovatieprojecten	€ 9,0 miljoen
Communicatie- en campagneprojecten	€ 8,5 miljoen
Doelgroepgerichte projecten	€ 3,0 miljoen
Gebiedsgerichte projecten	€ 3,5 miljoen
Monitoring- en onderzoeksprojecten	€ 1,5 miljoen
Organisatie	€ 6,0 miljoen

3.1 Gebieden

De aandacht voor gebieden is in de aanloopperiode van het IPZA ontstaan en als zodanig in het maatregelpakket opgenomen. Gebieden zijn als maatregel benoemd om een integrale aanpak op lokaal niveau te stimuleren. Het streven was dat naast gemeenten ook andere beheerders betrokken moesten raken bij een integrale aanpak van zwerfafval (bijvoorbeeld ook gebiedsbeheerders in sterk verstedelijkte woonwijken en wijkwinkelcentra, of ook gebiedsbeheerders in de buurt van snelwegen). Het thema is gedurende de uitvoering van het programma gegroeid in opzet. Uit het IPZA zijn bewust maatregelpakketten en vervolgens gebieds- en doelgroepgerichte projecten afgeleid. Voor de themagroep gebieden is er juist gekozen om vanuit een integrale benadering te werken. De aanleiding hiervoor was het vermoeden dat zwerfafval in bepaalde gebieden een zeer complex en niet eenvoudig op te lossen probleem zou zijn. Binnen het activiteitenonderdeel *gebieden* zijn verschillende soorten gebieden als subonderdelen in het maatregelpakket benoemd. Het gaat om OV-gebieden / stations, sterk verstedelijkte wijken en winkelgebieden.

Binnen het onderdeel *OV-gebieden* is er veel onderzoek uitgevoerd (onder meer naar de complexiteit van samenwerkingrelaties tussen betrokken partijen rondom OV-gebieden). In de herfst van 2009 hebben grote Nederlandse OV-bedrijven deelgenomen in een campagne van het IPZA. Op het NS station in Utrecht is een proef met papierbakken uitgevoerd. In het kader van de subsidieregeling lopen er pilots en proeftuinprojecten en is er in tien gemeenten een overleg gestart over het onderhoud van stationspleinen. Ook is er een uitgebreid netwerk ontstaan waarmee de nieuwe samenwerkingsrelaties in de nabije toekomst een grotere kans van slagen kunnen hebben. Een deel van de activiteiten binnen het onderdeel OV-gebieden is vertraagd op gang gekomen. Zo is de geplande samenwerking met de NS rondom de voorpleinen in diverse gemeenten niet goed van de grond gekomen.

[5] Bron: Kamerbrief december 2008.

De onderdelen *verstedelijkte woonwijken en stadscentra / wijkwinkelcentra / recreatiegebieden* zijn grotendeels uitgevoerd. Het gaat dan vooral om onderzoek, een 'bench mark' in zestien gemeenten en 32 'quick scans' in winkelgebieden. Ook zijn in het laatste kwartaal van 2009 de eerste van een reeks van twee convenanten afgesloten tussen winkeliers, gemeenten en woningcorporaties gericht op het verbeteren van concrete situaties rondom bestaande winkelcentra in zogenaamde aandachtswijken (de Afrikaanderwijk in Rotterdam en Geuzenveld-Slotermeer in Amsterdam). Er is een 'aanpak winkelgebieden' ontwikkeld (o.a. in Deventer gebruikt). Deze is in het najaar van 2009 op de programmawebsite gezet. Hiernaast zijn er maatregelen uitgevoerd om het onderwerp zwerfafval in wijken en woonbuurten op de kaart te zetten met het oog op de ontwikkeling van een mogelijke wijkaanpak. Het gaat dan om een zogeheten "Buurtshow" in Schiedam[6], de ontwikkeling van 'wijkscans' waarbij tien gemeenten zijn betrokken, een 'wijkcreator'[7], en een 'receptenboek' met de achttien meest aansprekende voorbeelden. Deze instrumenten zullen alle digitaal beschikbaar komen op de programmawebsite, of zijn dat al.

3.2 Stimulering

Dit activiteitenonderdeel werd in het oorspronkelijke maatregelpakket van het IPZA aangeduid met 'ondersteuning van gemeenten'. De doelstelling was instrumenten en hulpmiddelen te ontwikkelen voor gemeenten, en daarnaast kennisuitwisseling te faciliteren en te stimuleren.

De *subsidieregeling* is volgens planning van start gegaan, en haakte aan bij een subsidieregeling die al vanaf 2004 wordt uitgevoerd met twee soorten subsidieprojecten (basis- en plusprojecten). In het Impulsprogramma is deze regeling vernieuwd en aangevuld met een derde type subsidieproject aan toegevoegd voor echt innovatieve initiatieven (proeftuinen). Er was namelijk gebleken dat hier naast de basis- en plusprojecten een behoefte aan bestond. De uitvoering van de meest recente tranche van de subsidieregeling heeft een uitloop tot 2011. In totaal is €16,4 miljoen besteed aan de subsidieprojecten. Dit geld is uitgekeerd in drie tranches. Het bedrag is volledig besteed omdat er – vooral in de derde tranche – een grote vraag naar de subsidie ontstond (de vraag oversteeg ruimschoots het aanwezige subsidiebudget). De besteding van het budget varieert tussen de drie tranches waarin het programma is uitgevoerd. De uitgaven - over de drie jaren van de programmaduur genomen - zijn binnen de beschikbare bestedingsruimte gebleven.

Het programmaonderdeel *instrumentenmix* is grotendeels uitgevoerd. Er zijn veel instrumenten ontwikkeld, en zelfs nog in ontwikkeling. Er is een aanpak gekozen waarbij eerst een modulaire aanpak is ontwikkeld en vervolgens de slag is gemaakt naar specifieke programmalijnen, en gebieden zoals de 'Snoeproutes' en winkelgebieden. Ook zijn er acht studiedagen georganiseerd. Aan de studiedagen hebben

[6] Het doel van de 'Buurtshow' is om de betrokkenheid van burgers met de aanpak van zwerfafval in hun wijk te bevorderen.

[7] Het is de bedoeling dat een 'wijkcreator' uitmond in een convenant tussen betrokken partijen op een locatie.

gemiddeld 35 gemeentelijke organisaties deelgenomen. Het programmaonderdeel kennisextractie en 'best practices' is wat betreft de proeftuinprojecten in het tweede jaar van het programma opgestart. De proeftuinprojecten hebben grotendeels een uitloop tot na het einde van het initiële impulsprogramma 2007-2009.

De *kennisbank* is volgens planning ontwikkeld en heeft een plaats gekregen op de programmawebsite. Alle onderzoeken die voortvloeiden uit het IPZA zijn in de kennisbank terecht gekomen. Dit geldt ook voor de praktische handleidingen die hieruit voortvloeiden. Op 16 november 2009 stonden er 46 publicaties en 200 praktijkvoorbeelden (gesubsidieerde lokale en regionale projecten) in de kennisbank op de programmawebsite. In de kennisbank staat ook een overzicht van activiteiten in Nederland die door het IPZA worden ondersteund. Met dit overzicht wordt beoogd kennisdeling tussen intermediaire organisaties te bevorderen. De ervaringen met projecten en informatie over instrumenten worden naast de website ook verspreid via het tijdschrift 'Zwerfafval Informatief', workshops, een jaarlijks georganiseerd landelijk congres en een digitaal kennisnetwerk.

3.3 Innovatie

In de oorspronkelijke tekst van het IPZA wordt deze themagroep als onderdeel van het maatregelpakket genoemd. De doelstelling was om op verschillende wijzen vernieuwing te stimuleren: (1) door andere productontwerpen, (2) door innovatie in reinigingsmateriaal en apparatuur, en (3) door het bedrijfsleven te stimuleren tot productspecifieke oplossingen. Uiteindelijk is er een aanpak gekozen met productspecifieke innovaties, reinigingsinnovaties, verpakkingsinnovaties en het instellen van een Innovatiefonds.

Bij het onderdeel *productspecifieke innovaties* is veelal aangesloten bij lopende initiatieven van gemeenten en bedrijven. In dit kader loopt er een reeks pilots. In Rotterdam richten organisaties zich op kauwgom op straat. Op Schiphol en in Amsterdam wordt er geëxperimenteerd met asbakken in de openbare ruimte. De Nederlandse Vereniging van Banken werkt aan methoden om het wegwaaien van bonnetjes bij pinautomaten te verminderen. De NS heeft papierbakken op station Utrecht CS geplaatst waar gelezen kranten in kunnen worden gedeponeerd. Met de industrie en sportorganisaties wordt gewerkt aan het apart inzamelen van PET-flesjes op sportterreinen.

Binnen het onderdeel *reiniging* wordt een variatie aan in gang gezette projecten aangetroffen. In het kader van het IPZA zijn diverse onderzoeken en projecten uitgevoerd. Zo zijn er onderzoeken uitgevoerd naar piekbelasting, zaagtandmodel, resultaatgericht reinigen, bijplaatsing en huishoudelijke afvalinzameling. Er is een project uitgevoerd over beeldresultaatgericht reinigen. Ook is er een digitale scan ontwikkeld die gemeenten ondersteunt bij de inrichting van de openbare ruimte teneinde de veroorzaking van zwerfafval te voorkomen. In Leiden is geëxperimenteerd met meeuwbestendige zakken. In Rotterdam wordt er geëxperimenteerd met zogenaamde 'asbaktegels'. Dit zijn straatasbakken die verzonken in het trottoir zijn geplaatst. In het kader van reiniging zijn ook een afvalrobot en een afvalboot ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit Twente en een ingenieursbureau in Amsterdam. Deze innovaties bevinden zich nog in vroeg experimenteel stadium.

Enkele prototypen van afvalrobots zijn tijdens de zogeheten ReinigingsDemodagen gepresenteerd aan geïnteresseerde producenten. Met een in de Verenigde Staten ontwikkelde afvalbak met zonnepanelen en een pers – de zogenaamde 'Big Belly'[8] – is geëxperimenteerd op stations en in Hoek van Holland. Het programmaonderdeel reiniginginnovaties is deels verlaat van start gegaan. Sommige projecten zijn (nog) niet uitgevoerd (bijv. de 'ideale afvalbak'), sommige zijn na een moeizame start gestaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het project 'Schone sporen' dat in samenwerking met de NS zou worden uitgevoerd. Inmiddels is de NS in samenwerking met de partners van het IPZA bezig met de ontwikkeling van een 'stofzuigertrein'.

Voor *verpakkinginnovaties* geldt dat een checklist verpakkingen is ontwikkeld voor productmanagers, verpakkingspecialisten en andere betrokkenen bij productontwikkeling. Ook is er een workshop georganiseerd tijdens de zogenaamde 'Foodweek' om fabrikanten en materiaalproducenten dichter bij elkaar te brengen. De brancheverenigingDEPA van de verpakkingsindustrie voor fastservicebedrijven is er in geslaagd om in 60% van de bakjes van bij de DEPA aangesloten verpakkingproducenten imprints te laten drukken met de tekst "Voorkom zwerfafval, Nederland Schoon". Verder is het IPZA aangehaakt bij lopende initiatieven van verpakkingproducenten (bijvoorbeeld de 'breaker' die op de markt is gebracht door Friesche Vlag).

Tot slot kan worden vermeld dat het onderdeel *Innovatiefonds* pas in het laatste kwartaal van 2009 van start is gegaan. Hier is echter geen gebruik van gemaakt.

3.4 Monitoring en onderzoek

Dit activiteitenonderdeel omvatte in de oorspronkelijke tekst van het IPZA twee onderdelen: (1) het opzetten en stimuleren van monitoring, en (2) het vergroten van kennis door het uitvoeren van onderzoek. De doelstelling voor het onderdeel monitoring was de monitoring van zwerfafval in Nederland te uniformeren en gemeenten te stimuleren deze monitoring ter hand te nemen. De doelstelling voor het onderdeel onderzoek was vierledig: (1) onderzoek naar gemeentelijke zwerfafvalkosten, (2) onderzoek naar beïnvloeding van het gedrag van de burger, (3) onderzoek naar oorzaken en effectieve maatregelen, en (4) onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen en aanpakken.

Op het gebied van *monitoring* zijn een belevingsmonitor en een objectieve monitor uitgevoerd. Voor beide monitors zijn in 2007 protocollen opgesteld. Aanvankelijk bestond er bij de deelnemende partijen een sterke vraag naar hoe de monitor kon worden opgezet. Bij zeven verschillende partijen zijn vervolgens meningen en advies ingewonnen. Vervolgens zijn zowel de belevings- als de objectieve monitor van start gegaan. Vanaf 2008 zijn elk kwartaal zowel belevings- als de objectieve monitorgegevens verzameld.

Wat betreft het onderdeel *onderzoek* wordt een variatie in de daadwerkelijke uitvoering van onderzoeken aangetroffen: het onderzoek naar de kloof tussen meten en beleven is uitgevoerd, maar de onderzoeken naar oorzaken en kosten zijn ver-

[8] Een grote afvalbak die werkt op zonne-energie en is voorzien van een vraaggestuurde drukpers.

traagd van start gegaan in het najaar van 2009. Voor het onderzoek naar oorzaken van zwerfafval heeft in 2007 een expertmeeting plaatsgevonden. Daar is besloten voorlopig niet verder te gaan met het oorzakenonderzoek. In 2009 is besloten het oorzakenonderzoek weer op te pakken. In het geval van het kostenonderzoek is een voorzichtige aanpak gekozen. In 2008 is aan verschillende bureaus advies gevraagd, waarna een visie is ontwikkeld. In 2009 is het kostenonderzoek aanbesteed. Het is de bedoeling dat met het kostenonderzoek zowel inzicht wordt verschaft in de kosten die gemeenten en overige beheerders kwijt zijn aan de aanpak van zwerfafval. Een onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen is als zodanig niet opgestart. In het kader van reinigingsinnovaties zijn veel onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken zijn vervolgens onder de aandacht van gemeenten gebracht. Zo is er een onderzoek uitgevoerd naar frequentiegericht schoonmaken. Hiernaast zijn er ook onderzoeken uitgevoerd naar de behoeften van gemeenten naar 'bench marks' voor de gemeentelijke zwerfafvalaanpak en zichtbare reiniging (door personen) op straat. Een socioloog van de Universiteit Groningen heeft met een onderzoek het inzicht aangedragen dat een vervuilde omgeving ervoor zorgt dat mensen eerder geneigd zijn zelf ook te vervuilen. Een vervuilde omgeving zou zelfs crimineel gedrag in de hand werken.

Op het gebied van het onderdeel *'internationaal'* zijn er diverse activiteiten verricht. Zo is er onder meer in Amsterdam een bijeenkomst geweest met zusterorganisaties uit België, Ierland, Engeland en Duitsland. Met België bestaat er actief contact. Zo zijn ambtenaren van de stad Antwerpen betrokken bij de 'quick scan' winkelgebieden (zie ook de activiteiten in het kader van het thema 'gebieden'). Zij zijn ook actief betrokken als experts bij congressen en workshops. Ook vindt er nog een internationale verkenning plaats naar de wijze waarop rondom winkels en in winkelcentra wordt omgegaan met zwerfafval. Een rapportage hieromtrent wordt verwacht in 2010.

3.5 Communicatie

In de oorspronkelijke tekst van het IPZA stond deze themagroep vermeld onder de naam 'campagnes voor gedragsverandering'. De doelstelling was regelmatig hernieuwde aandacht te vragen voor zwerfafval, en het verkrijgen van bewustzijn bij de burgers voor het onderwerp zwerfafval en het daarmee vergroten van de mogelijkheden van gemeenten om op lokaal niveau het gewenste gedrag te verankeren. Het onderdeel is later uitgesplitst in een onderdeel gedragsveranderingcampagnes en een onderdeel programmacommunicatie. Het onderdeel programmacommunicatie is terechtgekomen in de themagroep 'stimulering' (zie ook tabel 1). Omdat het in essentie om communicatie gaat, wordt het onderdeel toch in deze paragraaf behandeld.

Op het gebied van *gedragsveranderingcampagnes* was het oorspronkelijke doel om op vier momenten in het jaar aandacht te vragen voor zwerfafval. Dit heeft vorm gekregen in de Vuurwerkcampagne (na Oud en Nieuw), de Week van Nederland Schoon, een campagne in de zomer en in het najaar. Het was de bedoeling deze landelijke aanpak steeds te vertalen naar een lokale aanpak. Elke campagne van het IPZA is na afloop geëvalueerd en onderzocht. De landelijke campagnes zijn volgens planning in gang gezet en uitgevoerd. Alleen de Najaarcampagne is er niet gekomen

omdat gedurende de uitvoering van het IPZA het inzicht was ontstaan dat een grote massamediale campagne gericht op jongeren weinig effect zou sorteren. Bovendien was door het projectteam de afweging gemaakt dat drie goed zichtbare campagnes meer effect zouden sorteren dan vier campagnes van minder grote omvang. Tot slot is er in het kader van gedragscampagnes in december 2008 in ruim 50 gemeenten aandacht gegeven aan vrijwilligers voor het schoonhouden van de eigen leefomgeving. De vrijwilligers zijn beloond met het zogeheten 'ZAP'-speldje[9].

Wat betreft het onderdeel *programmacommunicatie* zijn de volgende activiteiten verricht. Zo is de website www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl ingericht, is er het tijdschrift 'Zwerfafval Informatief' er gekomen en maandelijks naar gemeenten verstuurd, is er op maandelijkse basis een elektronische nieuwsbrief rondgestuurd en wordt er jaarlijks een congres georganiseerd voor gemeenten. Daarnaast is er een webwinkel ingericht waar gemeenten campagnemateriaal konden bestellen. Op de programmawebsite is ook een kennisbank geplaatst waar handreikingen en andere door het IPZA ontwikkelde documenten konden – nog steeds kunnen - worden gedownload. In de kennisbank is onder meer een digitale kaart (van Nederland) geplaatst met een overzicht van lopende lokale en regionale projecten die vanuit het IPZA worden ondersteund. Via vakbladen op de gebieden van milieu, terreinbeheer en reiniging is er een informatiestroom uitgedragen naar professionele organisaties en personen. Via lezingen en het bezoek van congressen heeft het IPZA bestuurders, ambtenaren en ondernemers betrokken bij de uitvoering van het programma. In 2007 is een landelijke trefdag georganiseerd door de IPZA-partners. In oktober 2008 en oktober 2009 is er door de IPZA- partners een landelijk zwerfafvalcongres georganiseerd voor gemeenteambtenaren en andere gebiedsbeheerders. In 2008 is het landelijke congres door 200 personen bezocht en in 2009 door 220. In het najaar van 2008 is een start gemaakt met het geven van studiedagen aan gemeenteambtenaren en functionarissen van andere intermediaire organisaties. De deelnemers konden gericht deelnemen aan een of twee inhoudelijke workshops. Aan de studiedagen deden per keer tussen 25 en 50 deelnemers mee.

3.6 Handhaven

In de oorspronkelijke tekst van het IPZA werd deze themagroep vermeld als 'handhaving op zwerfafval serieus aanpakken'. De doelstelling was om handhaving op zwerfafval structureel te verbeteren en te intensiveren. In het eerste jaar van het programma hebben de programmaonderdelen van deze themagroep veel aandacht gekregen. De bestuurlijke boete is er juridisch gezien gekomen. Deze bleek dankzij operationele problemen en een politieke oorzaak moeilijk uitvoerbaar[10]. Na het eerste programmajaar is het thema handhaving enigszins uit het gezichtsveld ver-

[9] ZAP staat voor 'ZwerfAfvalPakkers'.

[10] Bij het van start gaan van het IPZA was afgesproken dat als de bestuurlijke boete ingevoerd zou worden, de VNG gemeenten zou stimuleren dit instrument in te gaan zetten. Omdat de bestuurlijke boete slechts gedeeltelijk is aangenomen door de Eerste Kamer werd deze minder aantrekkelijk voor gemeenten om in te zetten. Daarop heeft de VNG besloten dit niet te stimuleren.

dwenen, behoudens de volgende activiteiten. In het eerste en tweede jaar van de programmaloop zijn er factsheets over handhaving ontwikkeld, gericht op specifieke doelgroepen en gebieden In de zomer van 2009 is er een praktijkvoorbeeldenboek ontwikkeld van handhaving op zwerfafval. In dit boek wordt inzicht verschaft in de wijze waarop gemeenten handhaving op het gebied van zwerfafval oppakken. Hiernaast zijn er ambtenaren van verschillende gemeenten geïnterviewd over handhavingprojecten en de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's). Het voorbeeldenboek is samen met de instrumenten die reeds bestonden - een 'routeplanner' en 'fact sheets' - in een 'handhavingmap' naar alle gemeenten verstuurd. De 'fact sheets' en de routeplanner zijn speciaal ontwikkeld om gemeenteambtenaren te ondersteunen bij het opzetten van een lokale handhavingaanpak. Ook zijn er praktijkvoorbeelden en 'best practices' beschreven en geanalyseerd. Deze publicaties zijn op de programmawebsite gezet. Ook is er een communicatielijn ontwikkeld om het effect van de handhaving te optimaliseren middels informatie en communicatie richting het publiek.

3.7 Doelgroepen

In de oorspronkelijke tekst van het IPZA is dit activiteitenonderdeel niet afzonderlijk benoemd, maar viel deze als programmaonderdeel onder de pijler 'preventie'. De doelstelling van het onderdeel was om specifieke doelgroepen op specifieke manieren te benaderen teneinde het gewenste gedrag ten aanzien van zwerfafval te stimuleren. Specifieke maatregelen en campagnes zouden daarbij nodig zijn. Daartoe zouden doelgroepgerichte instrumenten moeten worden ontwikkeld. De ontwikkeling en het gebruik van deze instrumenten zouden moeten worden begeleid. De aangewezen doelgroepen betreffen jongeren, recreanten, verkeersdeelnemers en bedrijven.

Binnen het programmaonderdeel *jongeren* zijn drie typen maatregelen ontwikkeld en uitgevoerd: onderzoek, activering en acties. Er zijn onderzoeken uitgevoerd. Twee van deze onderzoeken zijn gedurende het programma toegevoegd aan het oorspronkelijke pallet van in het IPZA genoemde activiteiten (het onderzoek 'In de wereld van jongeren en zwerfafval' en een onderzoek naar 'hotspots'). Op basis van de praktische informatie die beschikbaar kwam uit de onderzoeken zijn er vijf workshops gehouden waarbij ambtenaren van 75 gemeenten hebben deelgenomen en kennis hebben uitgewisseld. Voor zogeheten 'snoeproutes' is vanuit het IPZA en in samenwerking met de betrokken gemeenten een aanpak ontwikkeld. Er zijn 30 maatregelen geanalyseerd en deze zijn beschikbaar gesteld in een maatregelencatalogus. 50 Gemeenten hebben in workshops gewerkt aan een aanpak voor 'Snoeproutes'. Ambtenaren van vijftien gemeenten hebben in een cursus een aanpak van hun lokale 'Snoeproute(s)' verder kunnen uitwerken. Op 10 mei 2009 is er een themadag 'jongeren en zwerfafval' georganiseerd. Deze werd door ambtenaren uit 60 gemeenten bezocht. Op het gebied van de doelgroep jongeren zijn er ook acties gevoerd met scholen. Medio 2009 liepen er landsbreed 500 projecten met basisscholen. Voor de lespakketten met basisscholen is het concept van de 'Schone school' ontwikkeld, een vorm van zelfevaluatie, waarbij scholen zich richten op diverse onderwerpen – waaronder zwerfafval – om daarmee de schoonheidsgraad

van hun gebouw en omliggend terrein te verbeteren. Ook kunnen basisscholen wanneer zij zich committeren aan het lespakket ‘Zwerfafval, mooi niet!’ een opruimshow krijgen aangeboden. Voor middelbare scholen is de ‘gereedschapskist Trash’ in de loop van 2009 ontwikkeld. Het bevat een lijst met docentinstructies en videofilmpjes. In het kader van de subsidieregeling zijn er in 50 gemeenten projecten uitgevoerd in samenwerking met en gericht op scholen, onder meer in samenwerking met ROVA. Sinds het najaar van 2009 is er een kennisgids beschikbaar gekomen voor gemeenten waarin kennis en ervaringen over de aanpak van zwerfafval voor jongeren zijn gebundeld.

Binnen het programmaonderdeel *recreanten* wordt een variatie aangetroffen wat betreft de uitvoering van programma-activiteiten. Er is aandacht geschonken aan stranden, evenementen, natuur- en recreatieterreinen. De strandaanpak, een initiatief dat al is gestart in 2003, is volgens planning van start gegaan en naar behoren uitgevoerd. Hier dient te worden vermeld dat de wedstrijd ‘Schoonste strand’ een al lopend initiatief uit 2003 betreft. De wedstrijd hield in dat elk van de 92 stranden in Nederland op twee momenten tijdens het toeristenseizoen is gekeurd. De aanpak voorzag ook in een onderdeel kennisuitwisseling met lokale actoren uit kustgemeenten. Gedurende de loop van de strandactie is het pallet aan programma-activiteiten gericht op de stranden aangevuld met een landelijke verkiezing voor het schoonste strandpaviljoen. Voor het programmaonderdeel lokale recreanten is één publicatie in de kennisbank terechtgekomen over zwerfafval in natuur- en recreatiegebieden. Met beheerders van natuur- en recreatiegebieden is er gewerkt om een nieuw kennisnetwerk op te zetten. Bij deze partijen zijn projecten geïnventariseerd. Van de ervaringen en bevindingen van een workshop waaraan ruim 100 deelnemers meededen is een verslag gemaakt. Dit is vervolgens gepubliceerd. Ook heeft het IPZA de totstandkoming van een regionaal-juridische samenwerking in het gebied de Drentsche Aa ondersteund. In het kader van de subsidieregeling is er in 2009 een initiatief gestart om bezoekers te verleiden minder zwerfafval te genereren.

Wat betreft de aanpak van het onderdeel *evenementen* zijn er pilots uitgevoerd. Deze waren gericht op de inzet van communicatie en voorzieningen bij de organisatie van een regionaal en een lokaal sportevenement. Er is een voorbeeldaanpak en een ‘fact sheet’ ontwikkeld in samenwerking met de gemeente Moerdijk naar aanleiding van een pilot die in deze gemeente is gehouden. Ook heeft het programmabureau van het IPZA samenwerking gezocht met de organisatie van het sportevenement ‘Limburgs Mooiste’. Dit heeft geleid tot veel aandacht en een schoon terrein na het houden van het sportevenement. Ook is er een markt georganiseerd waarop alle bij evenementen betrokken partijen elkaar konden ontmoeten.

Op het gebied van het programmaonderdeel *verkeersdeelnemers* zijn verschillende maatregelen uitgevoerd. De landelijke actie “Ik rij zwerfafvalvrij” is in 2009 gestart. In het kader van deze actie zijn er afvalbakken en aandachtsborden op verzorgingsplaatsen langs snelwegen geplaatst en is er een verkiezing geweest van de schoonste en vuilste verzorgingsplaats in Nederland. De actie loopt door tot in het eerste kwartaal van 2010. Het onderdeel provinciale wegennet is niet in uitvoering gebracht omdat is gewacht op de resultaten langs rijkswegen.

Het programmaonderdeel *bedrijven* kende een groot aantal uiteenlopende activiteiten. Zo zijn er 20.000 voordeurbakken met de tekst ‘Voorkom zwerfafval,

Nederland Schoon" vervangen en uitgebreid (met ruim 30% ten opzichte van de uitgangssituatie). De voordeurbakken zijn onder meer verspreid onder supermarkten. Er zijn ook activiteiten uitgevoerd gericht op fastservice-ondernemingen. Om deze doelgroep te bereiken is een reeks instrumenten ingezet. Er is een convenant opgesteld. Een promotieteam heeft 1200 ondernemingen benaderd. Er is een wedstrijd geweest, 'het duurzaamste fastservicebedrijf' (met 60 deelnemende ondernemingen). Er zijn ook imprints in fastfoodverpakkingen gedrukt. Voor supermarkten is eveneens een reeks instrumenten ontwikkeld en deze zijn toegepast. In samenwerking met de TU Delft is er een 'checklist' opgesteld voor alle bedrijven die betrokken zijn bij de ontwikkeling van verpakkingen. Een dergelijke verpakkingenchecklist is ook ontwikkeld voor supermarkten. Zij kunnen deze hanteren bij hun inkoop van producten. Hiernaast zijn andere maatregelen uitgevoerd gericht op supermarkten. Zo is in 2009 de actie SUPER SCHOON uitgevoerd. Met de actie zijn supermarkten benaderd op verschillende aspecten die van invloed zijn op de schoonheidsgraad van hun onderneming. Ook zijn er op het gebied van supermarkten nieuwe samenwerkingsverbanden ondersteund. In oktober 2009 zijn in Amsterdam en Rotterdam in krachtwijken twee convenanten gesloten tussen winkeliers, marktkooplui, woningcorporaties en de gemeenten. De deelnemende partijen hebben zich hierin verbonden om de openbare ruimte op een aangewezen locatie gezamenlijk schoon te houden en de bezoekers erop te wijzen er geen zwerfafval te veroorzaken.

Tot slot dient te worden vermeld dat binnen het programmaonderdeel 'doelgroepen' veel aandacht is ontstaan voor activiteiten gericht op rookgerelateerd zwerfafval. Dit heeft te maken met de invoering van het rookverbod in de horeca in juli 2008. Om de zwerfafval gerelateerde problemen op te lossen die met het rookverbod gepaard gaan, heeft het IPZA een reeks maatregelen uitgevoerd. Zo zijn er partijen bij elkaar gebracht, is er onderzoek uitgevoerd en er is een handreiking ontwikkeld met een aanpak voor gemeenten. Om ervaringen en andere vormen van kennis te verspreiden onder burgers en ondernemers is er in 2008 een folder 'roken-gerelateerd afval' ontwikkeld. Daarnaast is er een voorlichtingactie uitgevoerd via huis-aan-huisbladen. Samen met Koninklijke Horeca Nederland is er een handleiding opgesteld en verspreid onder horecaondernemers.

3.8 Concluderende opmerkingen ten aanzien van de uitvoering van maatregelen

In een aantal activiteitenonderdelen zijn door nieuwe inzichten en externe gebeurtenissen (bijvoorbeeld de invoering van het rookverbod in horeca) aan de originele plannen nieuwe activiteiten toegevoegd en in uitvoering gebracht. Hiernaast is er ook sprake van activiteiten uit de initiële programmaplanning (IPZA) die om verschillende redenen niet in uitvoering zijn gebracht. Op zich is de verandering van een maatregelpallet binnen een oorspronkelijk beleidsprogramma niet zo vreemd. Zeker in uitgebreide beleidsprogramma's zoals het IPZA treden wijzigingen in het oorspronkelijke maatregelpakket dikwijls op.

Hoewel een algemeen oordeel over een zo divers programma niet eenvoudig te geven valt, is ons algemene beeld redelijk positief voor wat betreft de uitvoering. De beoogde activiteiten zijn over het algemeen behoorlijk goed uitgevoerd, met enkele uitzonderingen deels veroorzaakt door te verwachten opstartproblemen (zie ook

tabel 1 en de paragraaf over de aanleiding en uitvoering van het programma op bladzijde 2). Ook oordelen wij positief over het feit dat gaandeweg de uitvoering leerervaringen zijn benut en veranderingen zijn toegepast.

4 Wat is er met de uitvoering van het Impulsprogramma bereikt?

Deze vraag wordt beantwoord door te bekijken of de beoogde doelgroep met de aanpak is bereikt en of deze aanpak effectief is geweest. De vraag wordt per activiteitenonderdeel behandeld. Nadat de aanpak per programmaonderdeel aan de orde is geweest, komen de enquêteonderzoeksresultaten aan de orde. Daarbij ligt de focus bij het bereik van het programma, het gebruik van programma-instrumenten en de inbedding van de zwerfafvalaanpak in de organisaties van de beoogde doelgroepen (intermediaire organisaties en gebiedsbeheerders).

4.1 Gebieden

Dit activiteitenonderdeel is onderverdeeld naar OV-gebieden / stations, sterk verstedelijkte woonwijken en wijkwinkelcentra, en winkelgebieden en binnensteden.

Binnen het onderdeel *OV-gebieden / stations* is het IPZA er in geslaagd om een relevant netwerk te ontwikkelen, maar vooralsnog is er slechts in beperkte mate sprake van zichtbare vooruitgang. Dit heeft vooral te maken met het bereik van de OV-bedrijven. Dit blijkt vaak lastig te zijn vanwege intraorganisationele processen binnen deze groep actoren[11]. Een andere factor betreft de gedeelde belangen op locaties op en rondom OV-gebieden (die bijvoorbeeld speelt bij voor- en achterpleinen van stations). Wel kan de wijze waarop de belangrijkste OV-bedrijven in het derde kwartaal 2009 zijn aangehaakt bij de Zomercampagne worden gezien als een voorzichtig positief signaal van ontwikkeling. Dit geldt ook voor de op gang gekomen samenwerking van partijen die gebied beheren rondom OV-locaties. Er is een opstart gemaakt die verder zou kunnen worden ontwikkeld in een mogelijk vervolgprogramma van het IPZA.

Binnen het onderdeel van *sterk verstedelijkte woonwijken en wijkwinkelcentra* zijn er voornamelijk ervaringen opgedaan waaruit instrumenten zijn ontwikkeld die in de periode na de uitvoering van het IPZA kunnen worden benut voor het bereik van gemeenten en lokale gebiedsbeheerders. Zo zijn tien gemeenten aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een ‘wijkscan’ en een ‘receptenboek’ en er is eenmalig ervaring opgedaan met een ‘Buurtshow’. In drie gemeenten is middels het gebruik van een ‘wijkcreator’ een actieplan ontwikkeld dat uiteindelijk is vastgelegd in een convenant.

Binnen het onderdeel *winkelgebieden en binnensteden* zijn veel inzichten en ervaringen opgedaan, uitgewisseld en vastgelegd. Binnen het onderdeel bestond de hoofdmoot van de maatregelen uit de ontwikkeling van instrumenten die lokale actoren in de toekomst kunnen ondersteunen in hun aanpak. Zo zijn er 32 ‘winkelscans’ uitgevoerd in 15 gemeenten. Omdat gedurende de loop van het programma gemeenten enthousiast zijn geworden zullen er begin 2010 nog 17 scans worden uitgevoerd. Ook zijn er indicaties dat gemeenten verbeteracties zijn begonnen naar aanleiding van de ‘scans’. Het is echter te vroeg om al van een echte uitrol van ervaringen en

[11] In deze sector zijn veel vervoersbedrijven bezig met reorganisaties of zijn zij onderdeel van een groter – vaak internationaal – bedrijf en hebben zij weinig ruimte om zelf een aanpak van zwerfafval uit te werken en te implementeren.

concrete acties gericht op een landsbreed publiek te spreken. Wel is aan een toenemend aantal gemeenten kennis aangedragen en zijn er lokale netwerken aangespoord om actie te ondernemen. Deze vruchten kunnen echter pas in de toekomst worden geplukt. Ook zijn thans de 'voorlopers' bereikt en is van een uitrol naar het 'peloton' nog geen sprake.

4.2 Stimulering

Dit activiteitenonderdeel is in drie pijlers opgedeeld: een subsidieregeling, een instrumentenmix en een kennisbank.

Wat betreft het onderdeel *subsidies* wordt een eenduidig oordeel over de daadwerkelijke effectiviteit bemoeilijkt door het feit dat veel rapportages over de uitvoering van de subsidieregeling in gemeenten ten tijde van de uitvoering van onze beleidsevaluatie er nog niet zijn (die worden in 2010 verwacht). Wel kunnen op basis van de kwalitatieve diepte-interviews en het enquêteonderzoek onder gemeenten een aantal punten worden belicht. De subsidieregeling is door gemeenten in het enquêteonderzoek genoemd als een van de maatregelen die het hen mogelijk maakte om hun aanpak van zwerfafval te verbeteren ten opzichte van drie jaar geleden. Uit het klanttevredenheidsonderzoek van het IPZA blijkt dat zonder het Impulsprogramma slechts van 20% van de Nederlandse gemeenten die gebruik maken van de subsidieregeling actie zou hebben ondernomen om de lokale zwerfafvalproblematiek te verminderen. Het gegeven dat het subsidiebudget in het laatste programmajaar werd uitgeput, kan ook als argument worden gebruikt dat gedurende de uitvoering van het programma de bekendheid van het programma en de deelname van gemeenten is toegenomen. Qua bereik kan dit als succes worden gezien. Ook bestaat de indruk dat er is 'geleerd tijdens de rit'. Daarbij werd gemeenten ruimte gelaten op welke wijze zij hun lokale doelstellingen wilden bereiken. Doordat gemeenten een nulmeting dienden te verrichten in het kader van de subsidieregeling is inzicht ontstaan in de institutionele problematiek. Er is bewust gekozen voor een aanpak van borging en verankering van de zwerfafvalaanpak binnen gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisatie. Hiermee is van een integrale aanpak sprake. Bij de subsidieregeling (plusprojecten) is de aanvraag van gemeenten getoetst op het criterium integraliteit. Deze blijkt in de praktijk weerbarstig te zijn. Uit ervaring blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten voor de uitvoering van een subsidieproject vaak de hulp inschakelen van adviesbureaus. In de gevallen waar te veel ruimte wordt gelaten aan adviesbureaus is de borging van de zwerfafvalaanpak in de gemeentelijke organisatie niet altijd gegarandeerd.

De effectiviteit van het programmaonderdeel *instrumentenmix*, kan als goed worden beoordeeld wat betreft het bereik van de onderhavige onderdelen onder de beoogde doelgroep (met name onder gemeenten). Binnen het IPZA zijn veel instrumenten ontwikkeld én nog in ontwikkeling. Vanuit gesubsidieerde projecten, lopende initiatieven en andere experimentvoorbeelden is kennis ingewonnen. Deze kennis is benut om nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Deze zijn vervolgens via de programmacommunicatiemedia uitgerold naar gemeenten en andere gebiedsbeheerders. In het gebruik van handreikingen en stappenplannen (waaronder de

handreiking zwerfafvalaanpak gemeenten) werd een significante verbetering gemeten ten opzichte van de nulmeting eind 2007.

Ook de *kennisbank* is nuttig opgezet en van voldoende programma-informatie voorzien. De significante verbetering in het gebruik van handreikingen en andere instrumenten voor gemeenten en andere gebiedsbeheerders kunnen worden gezien als indicatie voor het succes van de kennisbank.

4.3 Innovatie

Dit activiteitenonderdeel is onderverdeeld naar productspecifieke innovaties, reinigingsinnovaties, verpakkingsinnovaties en een Innovatiefonds.

Op het terrein van *productspecifieke innovaties* zijn met name proefprojecten gehouden. Daarbij is onder meer aangesloten bij reeds lopende initiatieven vanuit het bedrijfsleven. Ook zijn er experimenten uitgevoerd in en met gemeenten, en in samenwerking met de NS. Er zijn ook innovaties gestimuleerd. Omdat het programmaonderdeel vertraagd is ingevoerd, was er nog te weinig tijd over om innovaties op de markt te brengen. Vaak is er door het IPZA aangehaakt bij bestaande innovatie-initiatieven onder bedrijven. Deze hebben extra ondersteuning gekregen. Concluderend stellen wij dat de ondersteuning daarmee meer een ‘diffusie’- dan een ‘innovatie’-karakter had (denk bijvoorbeeld aan de meeuwbestendige zak, een bestaand product dat is getest en dankzij de ondersteuning door het IPZA inmiddels gereed is voor verdere en grootschalige toepassing).

Op het gebied van *reinigingsinnovaties* zijn in de eerste plaats veel onderzoeken uitgevoerd. Hierbij gaat het om onderzoeken naar piekbelasting, een ‘zaagtandmodel’, vraaggericht reinigen, bijplaatsing en huishoudelijke afvalinzameling. Deze kennis is ingewonnen, gebundeld en is als handreiking binnen het programmaonderdeel ‘programmacommunicatie’ aangeboden aan gemeenten en andere geïnteresseerde gebiedsbeheerders. Daarnaast zijn er experimenten uitgevoerd – bijvoorbeeld met beeldgericht reinigen, ‘asbaktegels’, en de ‘Big Belly’ - en is actief contact gezocht met de producenten van reinigingsapparaten en -materialen tijdens de ReinigingsDemoDagen. Ook is er een tweetal ‘high tech’-reinigingsinnovaties gestimuleerd: de veegrobot en de zwerfafvalboot. Deze zijn echter nog niet op korte termijn in productie te nemen. Niettemin hebben zij wel een symbolische waarde. Concluderend kan worden gesteld dat het programmadeel reinigingsinnovaties bestond uit een groot aantal uiteenlopende activiteiten. Het merendeel is uitgevoerd en heeft tot inzichten en ervaringen geleid die in verschillende publicaties zijn vastgelegd. Sommige projecten zijn echter (nog) niet uitgevoerd (bijvoorbeeld de ‘ideale afvalbak’). Andere zijn na een moeizame start gestaakt (bijvoorbeeld het project ‘Schone sporen’ in samenwerking met de NS).

Rondom het onderdeel *verpakkingsinnovaties* heeft het programma het onderwerp zwerfafval als centraal thema onder de aandacht te gebracht bij partijen die betrokken zijn bij het ontwerp van nieuwe verpakkingen. Dit gebeurt onder meer via overleg met brancheverenigingen, de ‘checklist verpakkingen’, een inventarisatie van goede voorbeelden onder de noemer “Knap verpakt” en door middel van workshops. De werkelijke resultaten zullen pas op lange termijn zichtbaar worden. Het IPZA

heeft ook inspanningen verricht om bestaande verpakkingsinnovaties van producenten in beeld te brengen bij het publiek (de consument).
Het *Innovatiefonds* is verlaat van start gegaan in het najaar van 2009. Over de invloed van dit fonds kan nog niets worden gezegd.

Binnen het activiteitenonderdeel innovaties zijn veel onderzoeken verricht en experimenten uitgevoerd, vooral binnen het programmaonderdeel reiniging. Dit heeft geleid tot nieuwe inzichten. Deze inzichten zijn gepubliceerd op de website, gepresenteerd op het landelijke congres en toegelicht tijdens studiedagen. De uitrol naar de beoogde doelgroepen is deels geslaagd. In vergelijking met de opstart van het IPZA zijn gemeenten bijvoorbeeld significant meer gaan reinigen met een beeldbestek. Van een uitgangsituatie in 2007 waarin 22% van de gemeenten dit toepaste, is dit toegenomen tot 53% in 2009. Ook zijn gemeenten zich meer bewust geworden van de voordelen van zichtbaar reinigen.

4.4 Monitoring en onderzoek

De activiteiten die onder dit activiteitenonderdeel vallen, zijn grotendeels effectief uitgevoerd: er is een uniforme monitoringmethode ontwikkeld, er zijn veel nieuwe inzichten ontstaan en deze zijn verspreid onder de doelgroep gemeenten.

Wat betreft het onderdeel *monitoring* zijn zowel gegevens verzameld over de objectieve als de subjectieve zwerfafvaldruk (in het laatste geval gaat het om de beleving van zwerfafval door burgers). In de eerste plaats wordt geconstateerd dat het IPZA erin is geslaagd een uniforme monitoringmethode te ontwikkelen met een breed draagvlak in de maatschappij (zowel publiek als privaat). De aanloop heeft heel wat voeten in de aarde gehad, maar met de keuze voor een uniforme methode hebben de partners in het IPZA een hele stap gezet.

Wat betreft de *objectieve meting* kan uit de monitoringresultaten worden afgeleid dat in de periode waarover is gemeten, geen significante verbetering in de schoonheid van Nederland is opgetreden. De verwachting was ook niet zo hoog, omdat de aanpak van zwerfafval ‘een lange adem’ vergt. Wij denken dat het daarom pas zinvol is een significant positief effect te verwachten over een langere periode, bijvoorbeeld een periode van tussen vijf en tien jaar. De objectieve meting is ook zinvol geweest in het verkrijgen van inzichten. Zo blijkt onder meer dat Nederland al best schoon is. Uitgedrukt in een ‘rapportcijfer’ gaat het om een 7,5. Dit cijfer is sinds de start van het IPZA constant gebleven. Ook blijkt dat in een aantal gebieden objectief verbetering is geconstateerd[12] (tussen 2008 en 2009 en over de twee eerste kwartalen). Over het geheel genomen zijn de gebieden op hetzelfde schoonheidsniveau gebleven.

Naast de objectieve meting is er een *belevingsmonitor* uitgevoerd. Uit de verzamelde gegevens zijn belangrijke inzichten verkregen. Zo blijkt dat de helft van de burgers zich in hoge mate stoort aan zwerfafval. Het gaat dan vooral om snoepverpakkingen, fastfoodverpakkingen, chipszakken en blikjes. Uit het belevingsonderzoek

[12] Voor grof zwerfafval zijn dit: buurtwinkelgebieden stedelijke klasse 1/2/3, binnenstad / kernwinkelgebied, woonwijk stedelijke klasse 1/2, waterrecreatieterreinen. Voor fijn zwerfafval zijn dit: buurtwinkelgebied alle stedelijke klassen, woonwijk stedelijke klassen 1/2/3 en recreatieterreinen (niet zijnde water-).

blijkt dat parkeerplaatsen, stations en bushaltes worden gezien als de meest vervuilde plekken. Uit longitudinale gegevensreeksen blijkt verder dat burgers zich steeds meer bewust worden van zwerfafval. Andere onderzoeksresultaten zijn relevant voor inzicht in de perceptie van burgers over zwerfafval. Zo blijkt dat hoe dichter een burger bij zijn woning naar zijn mening wordt gevraagd over zwerfafval, hoe schoner de burger zijn omgeving ervaart. Een ander inzicht leert dat in een onaantrekkelijke omgeving eenzelfde hoeveelheid zwerfafval als storender wordt ervaren dan in een aantrekkelijke omgeving. Dit zou een indicatie kunnen vormen voor het fenomeen dat tussen de kwaliteit van de omgeving en de schoonheidsbeleving door burgers een samenhang zou bestaan. Uit de analyse van de belevingsmonitorgegevens bleek dat er weinig is veranderd, met de kanttekening dat er in het laatste kwartaal waarover is gemeten een lichte verbetering is opgetreden. Dit zou vooral samenhangen met de verbetering van de beleving van de meest vervuilde plekken. Analyse van monitorgegevens heeft ook geleid tot het inzicht dat er een significant verschil bestaat tussen (objectieve) meting en (subjectieve) beleving. Er is als het ware sprake van een 'kloof' tussen meten en beleven.

Wat betreft het onderdeel *onderzoek* kan worden gemeld dat het IPZA veel inzichten in beeld heeft gebracht en bestaande kennis heeft gebundeld. Binnen verschillende activiteitenonderdelen – vooral de onderdelen gebieden, doelgroepen en innovaties – zijn veel onderzoeken uitgevoerd. Er blijkt onder meer dat "zwerfafval" een weerbarstig sociaal construct is dat moeilijk valt te definiëren. Ook dienen we te vermelden dat twee belangrijke onderzoeken (het kostenonderzoek en het oorzakenonderzoek) pas aan het einde van de uitvoeringsperiode van het IPZA zijn opgestart en thans nog worden uitgevoerd. Een onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen is overigens niet van start gegaan. Wij zijn van mening dat deze drie onderzoeken van groot belang zijn om tot de kern van de zwerfafvalproblematiek door te dringen. Ook zijn inzichten uit deze onderzoeken noodzakelijk voor de opzet van een toekomstig beleidsprogramma gericht op de effectieve aanpak van zwerfafval.

Tot slot is het zinvol te melden dat actie is ondernomen op het onderdeel *'internationaal'*. Zo is er een bijeenkomst met internationale zusterorganisaties geweest en loopt er een contact met de stad Antwerpen in België. Niettemin moet worden geconstateerd dat het onderdeel 'internationaal' in de toekomst nog flink zou kunnen worden uitgebreid. Het verkrijgen van inzichten, de benutting van internationale praktijken en de totstandkoming van een netwerk aan internationale contacten is belangrijk voor een sneller leerproces in Nederland.

4.5 Communicatie

Allereerst is het wenselijk hier een onderscheid te maken tussen campagnes gericht op gedragsverandering bij burgers en programmacommunicatie.

Wat betreft de *campagnes gericht op gedragsverandering bij burgers* kan in de eerste plaats worden geoordeeld dat de Zomercampagne, de Week van Nederland Schoon en de Vuurwerkcampagne voortvarend zijn opgepakt en uitgevoerd. Het doel was om in elk kwartaal landelijk aandacht te vragen voor zwerfafval. Voor de kwartalen voorjaar, zomer en winter kan worden gesteld dat dit is gelukt. Ook was het de bedoeling dat met de campagnes een bijdrage werd geleverd aan de opzet van een

lokale aanpak om zwerfafval te bestrijden. Onder gemeenten is met deze aanpak veel cohesie en bewustzijn gecreëerd. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat de campagnes – en vooral de Week van Nederland Schoon en de Landelijke opschoondag (die tijdens deze week plaatshad) – inderdaad hebben bijgedragen aan de eigen zwerfafvalaanpak van gemeenten. De campagnes worden door gemeenten niet voor niets tot de meest nuttige maatregelen van het IPZA gerekend. Hieruit kan worden opgemaakt dat het IPZA in zijn opzet is geslaagd om de landelijke aanpak succesvol te vertalen naar een lokale aanpak. Ook is het IPZA erin geslaagd om de jaarlijkse deelname van gemeenten en andere gebiedsbeheerders en betrokken partijen aan landelijke campagnes met elke jaargang te doen toenemen. Aan de Vuurwerkcampagne deden in 2007 20 gemeenten en overige organisaties mee. In 2009 was dit toegenomen tot 82 deelnemende organisaties. Aan de Zomercampagne deden in 2008 130 gemeenten en andere organisaties mee. In 2009 waren dit er 186. Aan de Landelijke opschoondag deden in 2008 98 gemeenten en andere organisaties mee. In 2009 was dit aantal toegenomen tot 249. Dit geeft aan dat de aanpak qua bereik een zeer positieve en veelbelovende ontwikkeling doormaakt. Hiernaast is het ook vermeldenswaardig dat in het enquêteonderzoek onder gemeenten 57% van hen aangeeft dat campagnes in een mogelijk vervolgprogramma terug moeten komen. De landelijke campagnes werden van alle genoemde programmamaatregelen het meeste genoemd.

Dat de campagnes van het IPZA indruk hebben gemaakt, blijkt onder meer uit het feit dat er voorbereidingen lopen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken om aan te haken bij de Week van Nederland Schoon in 2010. In 2009 is op initiatief van het Oranjefonds ook de campagne van ‘Make A Difference Day’ (MADD, inmiddels ‘NL Doet’) in verbinding gebracht met de Landelijke Opschoondag. Dit kan als aanwijzing worden gezien dat ook andere ministeries dan het Ministerie van VROM zwerfafval als probleem serieus zijn gaan nemen en inzien dat interdepartementale samenwerking nodig is om dit probleem op te lossen.

Wat betreft *programmacommunicatie* - het gebruik van de website, het programmatijdschrift ‘Zwerfafval informatief’ en de digitale nieuwsbrief – is er aanleiding om te geloven dat de verspreiding van kennis onder gemeenten en andere gebiedsbeheerders effectief is opgepakt. Dit wordt onderstreept door de mate waarin gemeenten campagnemateriaal hebben besteld bij de webwinkel om de lokale uitvoering van de Zomercampagne, de Vuurwerkcampagne, de Week van Nederland Schoon / Landelijke opschoondag uit te voeren. Voor het bestellen van campagne-, voorlichtingmateriaal en andere communicatieve instrumenten is een webwinkel ingericht. Van de webwinkel is veel gebruik gemaakt. Zo deden ruim 200 gemeenten in 2009 bestellingen via de webwinkel voor de Landelijke opschoondag. Uit het klantoordeel van het IPZA blijkt dat deze positief wordt bevonden. Gedurende de periode waarin het IPZA is uitgevoerd is er een landelijk congres georganiseerd voor gemeenteambtenaren en medewerkers van andere gebiedsbeheerders. Het aantal deelnemers is elk jaar toegenomen. Daarnaast zijn er voor verschillende thema’s (naar aanleiding van programmaonderdelen) studiedagen en workshops georganiseerd. Hier deden per keer tussen 25 en 50 deelnemers aan mee. Ook heeft SenterNovem voor de behandeling van vragen die door medewerkers van gemeenten en andere gebiedsbeheerders werden gesteld een helpdesk ingericht voor advies op

maat. Uit het enquêteonderzoek onder gemeenten blijkt dat deze maatregel heeft geholpen gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling van een lokaal zwerfafvalbeleid.

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat zij over een groot aantal producten en diensten uit het onderdeel communicatie van mening zijn dat zij door het gebruik van deze instrumenten hun aanpak hebben kunnen verbeteren. Het gaat dan om: de helpdesk van SenterNovem, de webwinkel, de landelijke campagnes (Vuurwerk, Zomer), de Week van Nederland Schoon / de Landelijke opschoondag, de website www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl, het tijdschrift 'Zwerfafval Informatief', de digitale nieuwsbrief, het landelijke zwerfafvalcongres, en de studiedag zwerfafval.

De oorspronkelijke doelstellingen van het activiteitenonderdeel 'communicatie' waren (1) regelmatig hernieuwde aandacht vragen voor zwerfafval, (2) het verkrijgen van bewustzijn bij burgers voor het onderwerp zwerfafval, en (3) het vergroten van de mogelijkheden van gemeenten om op lokaal niveau het gewenste gedrag te verankeren. De eerste doelstelling is geslaagd. De tweede doelstelling lijkt blijkens het belevingsonderdeel (een toegenomen mate van bewustzijn onder burgers) ook te zijn geslaagd. Uit het enquêteonderzoek onder gemeenten blijkt het IPZA in haar opzet geslaagd te zijn om de derde doelstelling van het onderdeel te realiseren. Wij oordelen dat de instrumenten uit het activiteitenonderdeel communicatie een belangrijke en effectieve bijdrage hebben geleverd aan de bereiking van de voor het onderdeel geformuleerde doelstellingen.

4.6 Handhaven

De aanpak gericht op handhaving is gedurende de loop van het programma van karakter veranderd. De ervaringen van overleg met gemeenten tijdens de opstartperiode van het IPZA leidden tot het inzicht dat handhaving op zwerfafval niet haalbaar is in de Nederlandse context. In gemeenten wordt gehandhaafd op zwerfafval, maar het blijkt bijzonder lastig voor handhavers om veroorzakers op heterdaad te betrappen. Hierbij gaat het vooral om het door de gemeenten breed gedragen argument dat handhaven meer kost dan het oplevert. De bestuurlijke boete is er juridisch gezien wel gekomen, maar kon niet effectief worden uitgevoerd (dit is overigens veroorzaakt door factoren die buiten de reikwijdte van het IPZA lagen). Binnen het terrein 'handhaven' is er na de ontwikkelingen rond de bestuurlijke boete wel beweging gekomen (of eigenlijk: behouden) door de inzet van de betrokkenen binnen het IPZA en de ontwikkeling en uitrol van gebundelde kennis (een zevental 'fact sheets' en een voorbeeldenboekje), maar dit neemt niet weg dat de maatregelen gericht op de realisatie van de oorspronkelijke programmadoelstelling - handhaving op zwerfafval structureel verbeteren en intensiveren - hun vruchten nu nog niet hebben afgeworpen. Wel heeft het IPZA gemeenten een impuls gegeven door kennis aan te reiken. Aandacht voor handhaving op zwerfafval is ook waardevol. Het creëert bewustzijn. Tot slot dient te worden vermeld dat met behulp van de subsidieregeling in sommige gemeenten een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is aangesteld.

4.7 Doelgroepen

Het activiteitenonderdeel jongeren is opgesplitst naar een viertal subonderdelen. Het gaat om de doelgroepen jongeren, recreanten, evenementen en verkeersdeelnemers.

Ons beeld over de effectiviteit van de maatregelen die zijn genomen in het kader van het activiteitenonderdeel *jongeren* is gevarieerd. Er zijn nieuwe inzichten ontstaan in het gedrag van jongeren ten aanzien van zwerfafval en er is een benaderingwijze ontwikkeld opdat ongewenst (zwerfafval veroorzakend) gedrag door jongeren kan worden voorkomen. Naast jongeren zelf, lag de focus hier ook bij medewerkers van gemeenten en andere gebiedsbeheerders die te maken hebben met jongeren. De problematiek is dankzij deze activiteiten systematischer en beter gestructureerd in beeld gebracht dan in de periode voorafgaand aan het programma. Directe maatregelen gericht op jongeren zijn er echter nog niet (het educatieprogramma 'Trash' voor middelbaar onderwijs bleek bijvoorbeeld moeilijk aan te slaan). Enerzijds zijn de lespakketten voor scholen in – met name - het basisonderwijs aangepast en breed verspreid (meer dan 500 scholen zijn ermee bereikt), en is er veel aandacht gecreëerd voor zogeheten 'Snoeproutes'. Voor deze 'Snoeproutes' is een integrale aanpak ontwikkeld gericht voor de omzetting ervan in structureel beleid door gemeenten. De visie achter de snoeproute-aanpak is dat gemeenten van te voren gaan nadenken over wat ze ermee willen bereiken: het verbeteren van de schoonheidsgraad of het bevorderen van (burger-)participatie? Er zijn aanwijzingen dat deze aanpak blijkt aan te slaan bij gemeenten die er projecten mee hebben gedaan. De ervaringen die zijn opgedaan met projecten waarin 'Snoeproutes' centraal staan, leren dat een dergelijke aanpak enerzijds leidt tot een toegenomen mate van bewustzijn onder de deelnemers en een toegenomen mate van sociale cohesie, maar dat zij anderzijds slechts in beperkte mate direct structureel effect heeft op de schoonheid 'op straat'. Ook blijkt het lastig lokale actoren bij 'Snoeprouteprojecten' te betrekken naast de betrokken partijen die er reeds enthousiast over zijn; bijvoorbeeld bij winkeliers (-verenigingen). De indruk bestaat de deelnemende gemeenten forse stappen hebben gemaakt in het aanpakken en beheersbaar maken van de routes.

Ook de effectiviteit van het programmaonderdeel *recreanten* varieert. In positieve zin kan worden vermeld dat de aanpak van de Nederlandse stranden zelfs in de objectieve schoonheidsmeting zeer effectief was. In de drie jaar waarin het IPZA werd uitgevoerd, is een toegenomen landelijk gemiddelde schoonheidsgraad gemeten ten opzichte van de periode die vooraf ging aan het IPZA: van '3,8' gemeten over de periode 2003-2005 naar '4,1' gemeten over periode 2006-2008[13]. Door middel van een competitie-element als stimulus (de wedstrijd 'Schoonste strand' en vanaf 2009 ook de wedstrijd 'Schoonste strandpaviljoen') is samenwerking tussen lokale actoren in kustgemeenten door het IPZA gestimuleerd. Er zijn aanwijzingen dat de aanpak van het beheer is verbeterd. Het is echter opvallend dat de Noord-Hollandse kusten achterblijven bij de kusten in Zeeland en Zuid-Holland.

[13] De scores zijn gemeten op een vijfpuntschaal waarbij '0' zeer vuil betekent en '5' zeer schoon.

Aangezien de aanpak gericht op andere recreanten dan strandgangers (het gaat hier om *natuur- en recreatiegebiedbeheerders*) minder gewicht had – ook in financiële zin -, is de inzet van de maatregelen minder geweest dan in de strandaanpak. Na de successen in de strandaanpak (een initiatief dat al sinds 2003 loopt) werd door de betrokkenen bij het IPZA besloten voor natuur- en recreatiegebieden ook aan de slag te gaan. Ondanks de niet-optimale randvoorwaarden hebben de ingezette maatregelen wel geleid tot het bereik van een doelgroep die groter is dan de periode bij aanvang van het IPZA. Er zijn gespreksessies op gang gekomen en gerapporteerd. Deze hebben in sommige gebieden (bijvoorbeeld in het natuurgebied 'de Drentsche Aa') een vruchtbare samenwerkingimpuls gegeven aan gebiedsbeheerders en juridische instanties. Toch moet worden geconstateerd dat zwerfafval in natuurgebieden nog niet een thema is dat door de verantwoordelijke gebiedsbeheerders als urgent probleem wordt ervaren en aangepakt. Dit kan worden gerelativeerd omdat het thema zwerfafval voor natuur- en recreatiegebieden nieuw was. Wel zijn er aanwijzingen dat zwerfafval op meer aandacht kan rekenen onder natuur- en recreatiegebiedbeheerders dan in het verleden. Zo is er inmiddels een netwerk met ruim 1000 contacten opgebouwd en er is reden om te geloven dat zwerfafval bij deze organisaties nu meer aandacht krijgt dan voorheen[14]. De focus van dit programmaonderdeel lag vooral bij intensief bezochte recreatiegebieden en uitloopgebieden van grote steden.

Op het gebied van *evenementen* zijn er succesvolle voorbeelden te vermelden, zoals de ontwikkeling en succesvolle toepassing van een zwerfafvalaanpak bij sportevenementen in de gemeente Moerdijk en het wielerevenement 'Limburgs Mooiste'. Deze ervaringen zijn benut om een 'fact sheet' op te stellen en de kennis te verspreiden (ook met een kennismarkt).

In het programmaonderdeel *verkeersdeelnemers* is het IPZA vooral effectief geweest in het geven van een impuls in de probleemperceptie van betrokken actoren. In maart 2009 is in samenwerking met de ANWB een verkiezing geweest van de vuilste en schoonste parkeerplaatsen gelegen nabij snelwegen in Nederland. 248 parkeerplaatsen zijn in het kader van de verkiezing gecontroleerd. Ruim de helft van de parkeerplaatsen bleek redelijk tot schoon, maar in 10% van de gevallen was het behoorlijk vuil. De verkiezing van de vuilste verzorgingsplaats van Nederland heeft tot veel ophef geleid. Uit het belevingonderzoeken blijkt dat burgers parkeer- en verzorgingsplaatsen locaties de minst schone gebiedscategorie vinden in Nederland. Hiernaast heeft het IPZA met de actie 'Ik rij zwerfafvalvrij' en gerichte communicatie bewustzijn bevorderd bij de actoren (zoals Rijkswaterstaat en pomphouders) het inzicht aangedragen dat zij wederzijds afhankelijk zijn en belang kunnen hebben bij het schoonhouden van snelwegen en verzorgingsplaatsen die daar omheen liggen. Betrokkenen rondom het provinciale wegennet zijn nog niet bereikt. Gegeven de constatering dat verzorging- en parkeerplaatsen tot de 'vuilste' gebiedscategorieën van Nederland worden gerekend, blijft aandacht voor verkeersdeelnemers in de toekomst noodzakelijk. Deze groep is thans nog in onvoldoende mate bereikt.

[14] Dit blijkt onder meer uit het aantal bestellingen van een publicatie over zwerfafval voor terreineigenaren.

De aanpak van het programmaonderdeel gericht op *bedrijven* werd gekenmerkt door een uitgebreide opzet. Er is door de partners van het IPZA samengewerkt met brancheverenigingen uit verschillende sectoren (zowel supermarkten, horeca, banken, als levensmiddelen- en tabaksproducenten) en binnen deze sectoren zijn acties uitgevoerd. Zo zijn 1200 fastservicebedrijven benaderd door een promotieteam. Onder supermarkten is de actie 'SUPER SCHOON' uitgevoerd. Ondanks het laat van start gaan van de maatregelen binnen dit programmaonderdeel lijkt het erop dat zwerfafval in de beleving van de door ons geïnterviewde personen van de betrokken branchevereniging en een supermarktketen meer wordt onderkend als probleem, en dat de door het programma aangedragen maatregelen[15] bekend en gebruikt zijn. Ook blijkt uit de gezamenlijke aanpak met de brancheverenigingen dat zij bereid zijn actie te ondernemen om de druk van de zwerfafvalproblematiek te willen verminderen. Deze indruk bestaat ook voor een deel van de benaderde ondernemers (bijvoorbeeld met de wedstrijd 'duurzaamste fastservicebedrijf'[16]). Daarbij is het inzicht ontstaan dat zonder actieve samenwerking met andere lokale actoren de aanpak van zwerfafval weinig zin heeft. Hierbij moet worden gedacht aan gemeenten, reiniging- en handhavingpolitie, buurtverenigingen, scholen en woningcorporaties.

4.8 Resultaten van de enquêteonderzoeken

In deze paragraaf worden de resultaten van enquêteonderzoeken onder twee typen gebiedsbeheerders en een groep ondernemers gepresenteerd: gemeenten, woningcorporaties en fastservices. Met de analyse van de enquêtegegevens is beoogd meer inzicht te verschaffen in wat er met het IPZA is bereikt en of de maatregelen van dit programma effectief zijn geweest.

4.8.1 Enquête onder gemeenten

Het onderzoek onder gemeenten vormt de hoofdcomponent van het enquêteonderzoek als onderdeel binnen het evaluatieonderzoek. Met de analyse is onderzocht of het bereik van de gemeenten door de partners van het IPZA tijdens de programmaduur is verbeterd. Het gaat hierbij zowel om kennis van inzichten en het gebruik van programmamaatregelen als de inbedding van aandacht voor zwerfafval binnen de eigen organisatie. In de analyse is onder meer gebruik gemaakt van gegevens die zijn verzameld tijdens de 'nulmeting' bij aanvang van het IPZA, eind 2007. Dit maakte de vergelijking van een groot aantal gegevens tussen 2007 (opstart IPZA) en 2009 (beëindiging IPZA) mogelijk. In 2009 deden 162 gemeenten mee aan de enquête[17].

Een van de doelstellingen van het IPZA was ervoor te zorgen dat zwerfafval goed zou worden ingebed in gemeentelijke organisaties. 70% van de gemeenten is van

---

[15] Het gaat hier bijvoorbeeld om voordeurbakken, het minder meegeven van kassabonnen en posters.

[16] Dit blijkt uit kwalitatieve interviewgegevens, niet uit de enquête. De resultaten van de enquête zijn niet zonder meer generaliseerbaar naar alle fastservices in Nederland vanwege een mogelijke vertekening in de steekproefsamenstelling (zelfselectie).

[17] De responsratio is uitgaande van een totaal van 431 gemeenten in Nederland (overeenkomstig met de stand van zaken begin 2010) 37,6%.

mening dat zwerfafval tenminste tamelijk goed is ingebed in de eigen organisatie. 21% is van mening dat zwerfafval nog slecht is ingebed. Gemeenten met een beleidsplan voor zwerfafval geven aan dat zwerfafval beter in hun organisatie is ingebed dan gemeenten zonder beleidsplan.

Zwerfafval wordt in 2009 als beleidsthema niet belangrijker of minder belangrijk gevonden dan in 2007. In grote gemeenten (met meer dan 50.000 inwoners) wordt zwerfafval als een groter probleem ervaren dan in minder grote gemeenten. Van de gemeenten voert een minderheid (37%) een specifiek beleidsplan uit gericht op zwerfafval. 61% geeft aan dat niet te doen. Dit zijn kleine verschillen in vergelijking ten opzichte van de nulmeting in 2007. De gemeenten met de meeste inwoners (met meer dan 50.000 inwoners) geven in meerderheid aan wel te beschikken over een beleidsplan gericht op zwerfafval (68%). Dit is in lijn met de eerdere constatering dat in grote gemeenten zwerfafval als probleem een groter gewicht krijgt dan in kleinere gemeenten.

Er is gekeken naar de samenwerkingsrelaties die gemeenten onderhouden met andere lokale gebiedsbeheerders. Omdat er gegevens beschikbaar waren uit 2007 kon een vergelijking worden gemaakt. In 2009 is de top drie als volgt: scholen (70%), reinigingspolitie en handhaving (56%) en winkeliers(-verenigingen; 41%). Voor de drie typen van organisaties geldt dat er een significante toename in samenwerkingsrelaties heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2007.

Vervolgens is er gekeken in welke mate gemeenten gebruik hebben gemaakt van de producten en diensten die zijn ontwikkeld en aangeboden door het IPZA. 45% van de gemeenten geeft aan hier gebruik van te hebben gemaakt. 41% geeft aan geen gebruik te hebben gemaakt van deze producten en diensten. 14% van de gemeenten geeft aan niet te weten of zij hier gebruik van hebben gemaakt. Deze vraag is vervolgens opgesplitst naar concreet type product of dienst als aangeboden door het IPZA, en de gemeenten voorgelegd[18]. In zes gevallen werd een significante verbetering ten opzichte van 2007 gemeten. Het gaat om de volgende concrete maatregelen:

- de handreiking aanpak zwerfafval;
- het stappenplan aanpak zwerfafval;
- de leidraad afvalbakken;
- het lespakket lagere scholen;

[18] Zowel in 2007 als in 2009 is dit gemeten voor een groot aantal instrumenten. Per instrument is aangegeven wat het 'gehoord en ook gebruikt'-percentage is en of er sprake is van significante vooruitgang. Daarbij is een betrouwbaarheidsinterval van 95% is aangehouden. Het gaat om de volgende gegevens: handreiking aanpak zwerfafval (33%; wel significant op 95%-niveau), de handreiking uniforme monitorring zwerfafval (23%; niet significant op 95%-niveau), routeplanner zwerfafval (7%; niet significant op 95%-niveau), stappenplan aanpak zwerfafval (25%; wel significant op 95%-niveau), leidraad afvalbakken (24%; wel significant op 95%-niveau), lespakket lagere scholen NLS (27%; wel significant op 95%-niveau), het zwerfafvalproductenpakket ROC's (3%; niet significant op 95%-niveau; het 'wel van gehoord'-percentage is wel significant gestegen), acties Landelijke opschoondag / Week van NLS (50%; wel significant op 95%-niveau), helpdesk SenterNovem (35%; wel significant op 95%-niveau).

- acties in het kader van de Landelijke opschoondag / de Week van Nederland Schoon;
- en de helpdesk van SenterNovem.

Hierna is gemeenten de vraag voorgelegd of zij door het gebruik van specifieke producten en diensten uit het IPZA-pakket hun aanpak van zwerfafval hebben kunnen verbeteren. Voor de volgende producten en diensten geldt dat door het gebruik van deze maatregelen gemeenten hun aanpak van zwerfafval naar eigen mening hebben kunnen verbeteren:

- subsidies basis-, plus- en proeftuinprojecten;
- de helpdesk van SenterNovem;
- de webwinkel;
- de landelijke campagnes (Vuurwerk, Zomer), de Week van NLS / de Landelijke opschoondag;
- de programmawebsite www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl;
- het tijdschrift 'Zwerfafval Informatief';
- de digitale nieuwsbrief;
- het landelijke zwerfafvalcongres;
- de studiedag zwerfafval;
- de handreiking aanpak zwerfafval;
- en het lespakket voor lagere scholen.

Voor alle van de genoemde gevallen geldt dat tenminste 65% van gemeenten die de vraag hebben ingevuld, een bevestigend antwoord hebben gegeven.

Gemeenten is gevraagd in welke mate de lokale zwerfafvalproblematiek nu beter beheersbaar is dan drie jaar geleden. 122 van de 162 gemeenten (75%) geeft aan dat zwerfafval tenminste enigszins beter beheersbaar is geworden dan drie jaar geleden (toen het programma van start ging). Slechts 7 gemeenten (4%) geven aan dat zwerfafval slechter beheersbaar is geworden dan drie jaar geleden het geval was.

Gemeenten is gevraagd aan te geven op welke specifieke gebieden zij hun zwerfafvalbeleid richten. Het gaat hier vooral (in aflopende volgorde) om winkelcentra (71%), scholen (62%), en de binnenstad (43%). De volgende gebieden werden weinig genoemd: hangplekken (4%), bedrijventerreinen (5%), fastfoodrestaurants (16%), sportcomplexen (14%) en het buitengebied (3%).

Aan gemeenten zijn vragen voorgelegd over opruimen en handhaving. Zo is hen gevraagd of zij de wijze waarop zij handhaven hebben sinds de opstart van het IPZA hebben gewijzigd. 59% van de gemeenten geeft aan dat de wijze van handhaving ongewijzigd is gebleven ten opzichte van 2007. 19% geeft aan meer te zijn gaan handhaven en 12% gaf aan een andere methode van handhaving te zijn gaan gebruiken.

Gemeenten is de vraag voorgelegd of zij zijn gaan opruimen volgens een beeldbestek. In 2007 gaf 22% van de gemeenten aan dit te doen. In 2009 is dit gestegen naar 53%. Dit verschil geeft een significante verbetering aan. Ook op het gebied van de aanpassing van de voorzieningenstructuur is een positieve verandering merkbaar. Bijna tweederde van de gemeenten heeft sinds begin 2008 tenminste een aanpas-

sing in de voorzieningenstructuur uitgevoerd. Het gaat om het plaatsen van meer afvalbakken (42%) en het plaatsen van andere typen prullenbakken (22%).

Tot slot is gevraagd welke programmaonderdelen uit het IPZA gemeenten in een mogelijk vervolgprogramma zouden willen terugzien. Zowel absolute als relatieve frequenties zijn gepresenteerd (in aflopende volgorde):

- landelijke campagnes met de mogelijkheid tot aanhaken (92 keer genoemd; 57%);
- handreikingen (64 keer genoemd; 40%);
- ondersteuning (helpdesk, webwinkel, subsidie; 62 keer genoemd; 38%);
- lespakketten (61 keer genoemd; 38%);
- kennisdeling (workshops, kennisdagen, jaarlijks congres, website e.d.; 59 keer genoemd; 36%);
- wedstrijden en acties (landelijk, zoals Schoonste strand, Landelijke opschoondag; 47 keer genoemd; 29%);
- advies op maat (46 keer genoemd; 28%);
- onderzoek naar zwerfafval (39 keer genoemd; 24%).

4.8.2 Enquête onder woningcorporaties

Er is er ook een enquête uitgevoerd onder een intermediaire doelgroep die (in tegenstelling tot de gemeenten) geen prioritaire doelgroep van het IPZA vormde: de woningcorporaties. Het gaat hier om een doelgroep die als doelgroep geen zwaar gewicht heeft gekregen in het impulsprogramma, maar wel via gemeenten als intermediaire actor kon worden bereikt. Voor de enquête zijn alle woningcorporaties in Nederland aangeschreven. 107 Woningcorporaties deden uiteindelijk mee met de enquête en hebben de vragenlijst geheel ingevuld. De responsratio is 25%[19]. Met het generaliseren van de analyseresultaten naar de gehele groep van woningcorporaties in Nederland dient rekening te worden gehouden met een mogelijke vertekening vanwege zelfselectie.

Van de woningcorporaties die de vragenlijst hebben ingevuld, ervaart 41% zwerfafval als een tamelijk of zeer groot probleem. Woningcorporaties is gevraagd in welke mate zij gebruik hebben gemaakt van producten en diensten die voortvloeien uit het maatregelpakket van het IPZA. 44% geeft aan betrokken te zijn bij acties met bewoners in de wijk gericht op de aanpak van zwerfafval. 26% van de woningcorporaties geeft aan actief betrokken te zijn geweest bij de Landelijke opschoondag. 80% van deze groep was tenminste op de hoogte van deze campagne. Van de website www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl heeft 34% van de woningcorporaties wel eens gehoord. Slechts 8% geeft aan de website te hebben gebruikt. Van het campagnemateriaal hebben maar weinig woningcorporaties gebruik gemaakt: posters (9%), hesjes en andere gadgets (9%). 12% van de woningcorporaties die meewerkten aan het enquêteonderzoek hebben aangegeven dat zij voordeurbakken met de tekst ‘Voorkom zwerfafval, Nederland Schoon’ hebben geplaatst.

Enerzijds kan voor de doelgroep woningcorporaties worden geconcludeerd dat zij weinig betrokkenheid hebben getoond bij het IPZA, maar anderzijds blijkt uit de analyse dat een deel zwerfafval wel degelijk als probleem beschouwt. Dit geldt vooral

[19] Uitgaande van een totaal van 428 woningcorporaties in Nederland ten tijde van de gegevensverzameling.

voor grotere woningcorporaties die bezit hebben in sterk verstedelijkte woonwijken. Ook valt op dat een deel van de woningcorporaties al actie onderneemt gericht op de aanpak van zwerfafval. Van acties zoals de Landelijke opschoondag is een aanzienlijk deel zich bewust (80,4%), maar onderneemt een veel kleiner deel actie (26,2%).

Ook blijkt uit de enquête dat er onder de woningcorporaties een vraag bestaat naar ondersteuning in de zwerfafvalaanpak. Het feit dat woningcorporaties weinig betrokken zijn bij het programma laat zich overigens eenvoudig verklaren uit het feit dat zij als gevolg van Europese regelgeving waren uitgesloten van subsidies. Daarop werd besloten door de programmaleiding dat corporaties geen primaire doelgroep waren van het programma. Dit was in tegenstelling tot de oorspronkelijke wens die bestond onder de bij het IPZA betrokken partijen.

4.8.3 Enquête onder fastservice-ondernemingen

Om de kant van het bedrijfsleven in beeld te krijgen is een enquête uitgezet onder *fastservice-ondernemingen*. Er zijn 60 ondernemingen aangeschreven. Het gaat om een groep die heeft meegedaan aan de wedstrijd van de 'Beste snackbar'. Deze steekproef is niet zonder meer representatief omdat er rekening moet worden gehouden met een vertekening vanwege zelfselectie. De respondenten kunnen tot de groep van zogenaamde 'voorlopers' worden gerekend. Ook is de steekproef te klein om te kunnen generaliseren naar alle fastservice-ondernemingen in Nederland[20]. Uiteindelijk hebben 28 fastservice-ondernemingen de vragenlijst ingevuld.

Van de fastservice-ondernemingen die aan het onderzoek meewerkten, geeft 77% aan zwerfafval als zeer klein of als tamelijk klein probleem te zien. Slechts 9% vindt zwerfafval een zeer groot probleem.

25% van de fastservice-ondernemingen geeft aan dat de producten en diensten die in het kader van het IPZA zijn ontwikkeld en ingezet, de afgelopen jaren effectief zijn geweest in de aanpak van zwerfafval.

Ruim 70% van de fastserviceondernemingen geeft aan dat de eigen aanpak van zwerfafval effectief is. 50% geeft zelfs aan dat de eigen aanpak zeer effectief is.

Tot slot is het zinvol te vermelden welk aandeel van de fastservice-ondernemingen bekend is en gebruik heeft gemaakt van specifieke producten en diensten die zijn ontwikkeld in door de partners in het IPZA. De fastservice-ondernemingen noemen vooral de volgende maatregelen uit het IPZA:

- voordeurbakken met de tekst 'Voorkom zwerfafval, Nederland Schoon' (96%);
- posters van IPZA-campagnes (89%);
- de wedstrijd 'duurzaamste fastservicebedrijf' (82%);
- wegwerpverpakkingen met de imprint 'Voorkom zwerfafval, Nederland Schoon' (54%);
- het voorlichtingsteam 'duurzaamste fastservicebedrijf' (39%);
- en de website www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl (32%).

[20] Volgens de brancheverenigingen DEPA zijn er in Nederland tussen 4.500 en 5.000 fastservice-ondernemingen.

Er is een poging ondernomen om ook een enquêteonderzoek uit te zetten onder supermarkten. Na een voorselectie en het toesturen van een begeleidende brief onder zestien supermarkten bleek dat er slechts zes bereid waren om de vragenlijst in te vullen. Deze respons is dusdanig laag dat de resultaten van de analyse buiten de evaluatie van het IPZA worden gelaten.

4.9 Diepte-interviews en workshop

Er zijn 49 diepte-interviews gehouden. Zij zijn uitgevoerd als geldigheidscontrole op de informaties die het evaluatieteam bereikte uit de literatuurstudie en de enquête-onderzoeken. De diepte-interviews geven maar een beperkte indruk van het bereik van het programma omdat het aantal geïnterviewden getalsmatig beperkt en er een selectievooringenomenheid bestaat doordat zij grotendeels zijn aangereikt door de opdrachtgevers. Niettemin kan worden gesteld dat de diepte-interviews ons waardevolle informatie hebben gegeven met betrekking tot de argumentatieve onderbouwing bij de interpretatie van de kwantitatieve onderzoeksgegevens. Met de kwalitatieve diepte-interviews en de workshop konden de resultaten van het kwantitatieve enquêteonderzoek grotendeels worden bevestigd. De resultaten van de analyse van de diepte-interviews zijn verwerkt in de gepresenteerde onderzoeksresultaten en de aanbevelingen die wij aan het einde van de rapportage doen.

4.10 Concluderende opmerkingen ten aanzien van wat er met de uitvoering van het Impulsprogramma zwerfafval is bereikt

In deze paragraaf worden kort de resultaten genoemd van wat er met de uitvoering van het IPZA is bereikt. Onze algemene indruk is positief.

De aanpak op het onderdeel stimulering heeft veel positieve effecten gehad. Met de subsidieregeling zijn zeer veel gemeenten bereikt, wat heeft bijgedragen aan de borging en verankering van de lokale zwerfafvalaanpak in de gemeentelijke organisatie. Ook zijn er vele instrumenten ontwikkeld die zijn verspreid onder gebiedsbeheerders.

Binnen het activiteitenonderdeel innovaties zijn veel onderzoeken verricht en experimenten uitgevoerd, vooral binnen het onderdeel reiniging. Dit heeft geleid tot nieuwe inzichten. Deze inzichten zijn gepubliceerd op de website, gepresenteerd op het landelijke congres en toegelicht tijdens studiedagen.

Binnen het onderdeel monitoring en onderzoek is het IPZA erin geslaagd een uniforme monitoringmethode te ontwikkelen met een breed draagvlak in de maatschappij. Vervolgens is periodiek monitoring uitgevoerd. Daarnaast is er veel onderzoek uitgevoerd waardoor er belangrijke inzichten zijn verkregen in de zwerfafvalproblematiek en –aanpak. Bovendien is naast het in beeld brengen van kennis ook bestaande kennis gebundeld.

Het programmaonderdeel communicatie is voortvarend opgepakt. De landelijke campagnes hebben voor een groot deel bijgedragen aan een toegenomen mate van bewustwording onder het publiek en borging van zwerfafvalaanpak in gemeentelijke organisaties, alsmede een succesvolle vertaling van de landelijke aanpak in de lokale aanpak. Jaarlijks is de bereikte doelgroep in omvang toegenomen. De instrumenten uit het activiteitenonderdeel communicatie hebben een belangrijke en effec-

tieve bijdrage geleverd aan de bereiking van de voor het onderdeel geformuleerde doelstellingen.

De aanpak van het activiteitenonderdeel doelgroepen was breed van opzet. De problematiek rondom jongeren is systematisch en gestructureerd in beeld gebracht. Met de aandacht gericht op de 'Snoeproutes' is een integrale aanpak ontwikkeld gericht op de omzetting ervan in structureel beleid door gemeenten. De doelgroep recreanten is in grotere mate bereikt dan in de periode voorafgaand aan het IPZA. Een belangrijke indicator vormen de Nederlandse stranden die meetbaar schoner zijn geworden. In natuurgebieden heeft het IPZA een positieve impuls gegeven aan het agenderen van zwerfafval. Dit geldt ook voor het onderdeel verkeersdeelnemers, waar het IPZA naast het agenderen heeft bijgedragen aan verkrijgen van nieuwe inzichten. Bedrijven zijn door het IPZA actief benaderd en in verschillende branches zijn initiatieven genomen. Wel bestaat hierbij het inzicht dat actieve samenwerking met andere lokale actoren noodzakelijk is, willen bedrijven (met name winkeliers) hun aanpak van zwerfafval verbeteren.

Voor het onderdeel gebieden geldt dat er veel inzichten en ervaringen zijn opgedaan, uitgewisseld en vastgelegd. Lokale actoren zijn aangespoord om actie te ondernemen. De vruchten zullen echter in de toekomst moeten worden geplukt.

De instrumenten die zijn ingezet in het kader van het onderdeel handhaving hebben reeds hun vruchten nog niet afgeworpen. Wel heeft het IPZA gemeenten een impuls gegeven door kennis aan te reiken.

Om het bereik en het tot actie stimuleren van gemeenten door het IPZA te onderzoeken, is een enquête uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een reeks van inzichten. Zo is 70% van de Nederlandse gemeenten van mening dat de aanpak van zwerfafval tenminste tamelijk goed is ingebed binnen de eigen organisatie. Ook blijkt dat zwerfafval in grote gemeenten als een groter probleem wordt ervaren dan in kleinere gemeenten. Grote gemeenten blijken ook vaker te beschikken over een beleidsplan gericht op zwerfafval. 65% van de gemeenten geeft aan dat instrumenten van het IPZA hebben bijgedragen om de eigen aanpak van zwerfafval te verbeteren. Tenslotte is het zinvol te vermelden dat 75% van de gemeenten aangeeft dat zwerfafval bij afloop van het IPZA eind 2009 beter beheersbaar is geworden dan in 2007 toen het IPZA van start ging.

Met een serie van kwalitatieve interviews en een workshop zijn de inzichten voor de verschillende programmaonderdelen en de resultaten van de enquête bevestigd.

5 Is het doel van het Impulsprogramma gerealiseerd?

De kwantitatieve onderzoeken geven aan dat gedurende de looptijd van het IPZA de mate van schoon zich gemiddeld op een relatief 'schoon' niveau heeft bevonden (het 'rapportcijfer' 7,5). Het is echter niet mogelijk om uit deze metingen af te leiden dat het niveau zich gedurende de looptijd van het programma omhoog heeft ontwikkeld. Daarmee is er vooralsnog geen aanleiding te concluderen dat het hoofddoel van het IPZA is gerealiseerd[21]. Het bereiken van een gemeten significante verbetering kan echter als een zeer ambitieuze en moeilijk haalbare doelstelling worden beschouwd, omdat mag worden verwacht dat dit alleen kan plaatsvinden over lange periodes, bijvoorbeeld vijf à tien jaar. Het IPZA was daarentegen nog geen drie jaar van kracht. Ook is het zinvol te vermelden dat er een significant verschil bestaat tussen de beleefde mate van schoonheid en de objectieve schoonheid op straat. Dit zou ook een rol kunnen spelen in het niet omhoog gaan van de schoonheidswaardering van de burger.

Ook is het zinvol de invloed van andere mogelijk verklarende factoren in ogenschouw te nemen. Zo blijkt dat door de invoering van het rookverbod in de horeca gedurende de programmaperiode - juli 2008 - de rookgerelateerde zwerfafvaldruk is vergroot. Ook dient te worden aangetekend dat het IPZA 2007-2009 niet het eerste beleidsprogramma in Nederland is dat gemeentelijke overheden heeft gestimuleerd een zwerfafvalbeleid te ontwikkelen. Dit stimuleerde het rijk in 2002 ook al middels een stimuleringsregeling.

Uit het merendeel van de kwalitatieve diepte-interviews blijkt dat er 'iets in gang' is gezet. Uit het bereik van het programma onder gemeenten en overige gebiedsbeheerders is eenzelfde trend bespeurbaar. Ook wordt geconstateerd dat er meer bewustzijn bestaat dan in de periode voorafgaand aan het IPZA, en zijn er lokale en regionale netwerken geactiveerd. In ieder geval zijn er veel actoren bereikt en dit is niet beperkt tot de groep van Nederlandse gemeenten. Wanneer het IPZA zou moeten worden beoordeeld als een impuls aan intermediairen om de zwerfafvalproblematiek aan te pakken, bestaat de indruk dat het programma in deze opzet is geslaagd.

[21] Daarmee wordt bedoeld het realiseren van een schonere leefomgeving door het verminderen van zwerfafval, zowel objectief gemeten als in de beleving van burgers.

6 Hoe kan de landelijke aanpak van zwerfafval worden verbeterd, en welke onderdelen van het Impulsprogramma 2007-2009 moeten worden voortgezet en aangepast?

Middels verschillende onderdelen in het evaluatieonderzoek zijn ideeën en suggesties gegenereerd over hoe het mogelijke vervolg op het IPZA zou kunnen worden vormgegeven. Deze zijn door het evaluatieteam getoetst op hun houdbaarheid in het licht van de empirische conclusies van het onderzoek. In deze paragraaf worden de suggesties genoemd die in verschillende onderdelen van het evaluatieonderzoek zijn genoemd. Het gaat zowel om suggesties en adviezen die voortvloeien uit het enquêteonderzoek, de diepte-interviews als uit de workshop. Deze suggesties moeten nog los worden gezien van de ideeën die in oktober 2009 door de betrokken partners van het IPZA naar voren zijn gebracht in het kader van het 'Focusprogramma 2010-2012'.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het vervolgprogramma rekening zou moeten houden met de volgende aandachtspunten:

- Instandhouding van adequate financiële ondersteuning van intermediaire organisaties opdat zij hun inmiddels ontwikkelde aanpak kunnen continueren. Deze financiële ondersteuning kan wellicht lager zijn dan degene die zij eerder ontvingen in het kader van de subsidieregeling en waarmee zij zwerfafval moesten agenderen. Dat is inmiddels gebeurd, maar een impuls blijft nodig om blijvende aandacht te garanderen. Uit het enquêteonderzoek onder gemeenten blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten ondersteuning met andere maatregelen dan financiële ondersteuning - zoals handreikingen en lespakketten - belangrijk vinden. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat respectievelijk 40% en 38% van de gemeenten dit aangeeft.

- Actievere verdere uitrol van 'best practices' en 'proven principles'. Er is inmiddels voldoende onderzoek gedaan. Vanuit de praktijk bestaat thans een vraag naar benutting deze kennis. Ook kunnen kennisinstituten worden betrokken om het proces van kennisvalorisatie te verbeteren.

- Bundeling van activiteiten. Thans blinkt het impulsprogramma uit in verscheidenheid. Dit heeft tot activiteiten en zichtbaarheid geleid op een breed terrein. Het leidde echter ook tot een overschot van taken die deels tot nietuitvoering leidde. Medio 2008 is een scherpere focus aangebracht; verdere aanscherping is noodzakelijk in een vervolgprogramma om met beperkte middelen een hoge doelstelling te bereiken.

- Inzet van gebiedsgerichte accountmanagers om vanuit het landelijke programmabureau lokale initiatieven met maatwerk in procesmatige zin en kennistoevoer te kunnen ondersteunen. Met deze aanpak kunnen reeds geactiveerde netwerken verder worden ondersteund. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat een deel van de gemeenten (28%) advies op maat in de toekomst wenselijk vindt.

- Verdere stimulering van kennisuitwisseling tussen intermediaire organisaties. Dit kan plaatsvinden door regelmatig workshops, studiedagen en congressen te blijven organiseren. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat 36% in de toekomst behoefte heeft aan workshops, kennisdagen, een jaarlijks congres, de website en andere media om kennis te delen.

- Blijvende aandacht voor het creëren van inzicht rondom de weerbarstigheid en de oorzaken van het fenomeen “zwerfafval”. De thans gehanteerde definitie leunt sterk en eenzijdig op de milieueffecten en verdient herbezinning. Er is namelijk ook reden om aan te nemen dat zwerfafval sociale elementen heeft die niet over het hoofd moeten worden gezien.

- Activering van nog niet of onvoldoende bereikte organisaties en gebieden. Hierbij valt te denken aan waterbeheerders, woningcorporaties en beheerders van bedrijventerreinen, rijkssnelwegen en provinciale wegen.

- Het organiseren van een grote massamediale campagne met ook aandacht op het medium televisie, waarbij het betrekken van landelijke bekende personen een stimulerende rol kan hebben. Overigens verdient de voortzetting van in gang gezette landelijke campagnes ook aanbeveling. Uit de enquête onder de gemeenten bleek dat 57% landelijke campagnes en de mogelijkheid tot aanhaken van belang vindt.

- Aansluiting bij wijkgericht beleid en bestaande netwerken in wijken. In dit kader valt het ook aan te raden aan te sluiten bij initiatieven in het kader van het beleidskader ‘Schoon, heel en veilig’. Ook kan worden aangesloten bij landelijke initiatieven zoals het convenant “Verloedering openbare ruimte” tussen het rijk (Min. BZK) en de 40 grootste gemeenten[22]. Op deze wijze kunnen sectorale beleidsbarrières voor een deel worden doorbroken. Uit ontwikkelingen in het najaar van 2009 blijkt inmiddels dat andere ministeries dan VROM hier ook interesse voor zijn gaan tonen (bijvoorbeeld het Ministerie van BZK met de actie ‘Make a difference day’ / ‘NL doet’).

- De in gang gezette samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven moet in stand worden gehouden. Ondanks cultuurverschillen is er in de afgelopen jaren een vruchtbare samenwerking van de grond gekomen, ook in operationele zin. Vanuit de gedachte dat een effectieve aanpak alleen mogelijk is door samenwerking van een groot aantal verschillende partijen die alle op enigerwijze betrokken zijn bij de problematiek en aanpak van zwerfafval, ligt het niet voor de hand dat de wegen scheiden nadat het IPZA is afgesloten.

[22] In het vierde kwartaal van 2009 is hieromtrent een eerste pilotproject zwerfafval opgestart in de steden Amsterdam en Rotterdam.

7 Tenslotte

In hoeverre heeft IPZA nu bijgedragen aan de daadwerkelijke vermindering van de zwerfafvaldruk in Nederland (zowel objectief als in de beleving), en wat is de blijvende waarde hiervan? Op basis van kwantitatief monitoringonderzoek blijkt het nog moeilijk om aan te tonen dat de zwerfafvaldruk daadwerkelijk minder is geworden. Overigens kan evengoed worden gesteld dat de zwerfafvaldruk in ieder geval niet verder is toegenomen, terwijl veelal eerder de indruk was dat er wel sprake was van een toename. De vraag is ook of het wel realistisch is om van een driejarig programma met een aanzienlijke opstarttijd al zo snel een grote verbetering “op straat” te verwachten. Wanneer het IPZA wordt beoordeeld op het geven van een ‘impuls’ bestaat de indruk dat deze in de periode 2007-2009 ook daadwerkelijk is toegediend aan de maatschappij. Dat is ook niet zo gek, gegeven de enorme hoeveelheid en variëteit aan maatregelen die in het kader van het programma zijn uitgevoerd. Maar waar hebben deze maatregelen toe geleid? Er is bewustzijn gecreëerd, er is organisationele inbedding van de thematiek gekomen en er zijn lokale en regionale netwerken geactiveerd, waarin partijen samenwerken en kennis uitwisselen die dat voorheen niet deden. Zonder het IPZA waren deze effecten waarschijnlijk veel minder geweest. Er waren vast en zeker initiatieven geweest, maar die hadden nooit het brede en gestructureerde karakter gehad, zoals dat nu met het IPZA het geval is geweest. Of de impuls een blijvend karakter heeft gekregen, zal de toekomst moeten uitwijzen. Er is hiervoor een goede basis gelegd, maar waarschijnlijk is het te vroeg om ervan uit te kunnen gaan dat deze zich ook wel zonder verdere gestructureerde aandacht zal blijven ontwikkelen. Het helemaal loslaten van intermediaire organisaties is niet aan te raden. Zij blijven ondersteuning nodig hebben om actief te blijven. Dit betreft zowel de financiële ondersteuning, het aandragen van kennis, als de procesmatige ondersteuning van lokale en regionale samenwerkingsinitiatieven. Overwegingen van collectief bedrijfsbelang zijn daardoor niet strijdig met de maatschappelijke belangen die vooraan staan in het programma. Er is zeker een impuls gegeven aan het maatschappelijk verantwoord ondernemen van deze partijen op het gebied van zwerfafval. Deze betrokkenheid van het bedrijfsleven leidde ook tot een nauwe samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in de uitvoering van een milieubeleidsprogramma als dit. In deze samenwerking is veel geleerd en er zijn voor de betrokken partijen nieuwe kanalen geopend. Ook is het zinvol te vermelden dat het IPZA bestaande kennis, ervaringen en praktijken goed heeft weten aan te boren en de bruikbare kennis heeft verspreid. Het IPZA was in veel opzichten een voortzetting van een reeds ingezet beleid, maar heeft wel een impuls gegeven aan het gebruiken en verspreiden van beschikbare inzichten.

Tot slot kan de vraag worden gesteld of de effecten van het IPZA voldoende verankerd zijn in de maatschappij zodat zij op langere termijn van kracht blijven. Wij zijn van mening dat zonder het geven van een verdere ondersteuning en beleidsprikkels deze effecten nog niet van blijvende aard zullen zijn. Het Impulsprogramma beklijft nog niet zonder een voldoende mate van nazorg. Daarbij kan enerzijds worden geleerd van de ervaringen tot nu toe en zou anderzijds het

oogmerk van het vervolgprogramma moeten veranderen van aandacht scheppen naar aandacht verankeren. Van “impuls” naar “inbedding”.

Beleidsadvies Impulsprogramma zwerfafval: van “impuls naar inbedding”

In opdracht van de samenwerkende partners van het Impulsprogramma zwerfafval heeft het CSTM de opdracht gekregen een beleidsevaluatie uit te voeren. Op basis van de onderzoeksresultaten van deze evaluatie geeft het CSTM een beleidsadvies. Uit het onderzoek komt naar voren dat het Impulsprogramma Zwerfafval tot verschillende positieve effecten heeft geleid. Deze effecten zullen waarschijnlijk onvoldoende beklijven zonder verdere stimulering. Daarbij kan enerzijds worden geleerd van de ervaringen tot nu toe en zou anderzijds het oogmerk van het vervolgprogramma moeten veranderen van aandacht scheppen naar aandacht verankeren. Van “impuls” naar “inbedding”.

Een vervolgprogramma – ofwel het Focusprogramma – zou rekening moeten houden met een reeks aandachtspunten.

Wij stellen voor dat adequate financiële ondersteuning voor gebiedsbeheerders noodzakelijk blijft. Wij zijn van mening dat financiële ondersteuning nodig blijft voor de partijen die net begonnen zijn zwerfafval te agenderen en voor partijen waarvan duidelijk is dat zij zonder financiële ondersteuning de ingezette zwerfafvalaanpak moeten staken. Dit geldt niet voor organisaties die al bereikt zijn: de ‘koplopers’.

Een reeks van gebiedsbeheerders is nog niet in voldoende mate bereikt en behoeft verdere zorg. Hierbij valt te denken aan waterbeheerders, woningcorporaties en beheerders van bedrijventerreinen, rijkssnelwegen en provinciale wegen.

In een vervolgprogramma dient aansluiting te worden gezocht bij wijkgericht beleid en bestaande netwerken in en rondom wijkproblematiek. In dit kader valt het aan te raden aan te sluiten bij initiatieven in het kader van het beleidskader ‘Schoon, heel en veilig’ en andere bestaande integrale beleidslijnen.

Uit het onderzoek blijkt dat er onder gemeenten behoefte bestaat aan advies op maat. Dit zou in een vervolgprogramma kunnen worden ingevuld door gebiedsgerichte accountmanagers in te zetten die vanuit een landelijk programmabureau lokale projecten ondersteunen.

In het kader van het Impulsprogramma is veel onderzoek verricht. Een groot deel van de resultaten is benut voor bundeling van inzichten, vertaling naar communicatieve beleidsinstrumenten en de uitrol hiervan naar gebiedsbeheerders. Vanuit de praktijk blijft er een grote vraag bestaan naar deze kennis en inzichten. Dit onderdeel moet daarmee naar onze mening ook in een vervolgprogramma overeind blijven.

Er is verdere stimulering nodig van kennisuitwisseling tussen gebiedsbeheerders. Dit kan plaatsvinden door regelmatig workshops, studiedagen en congressen te blijven organiseren. De reeds ingezette aanpak moet worden voortgezet.

Het Impulsprogramma kende een grote verscheidenheid aan maatregelen. Medio 2008 is een scherpere focus aangebracht. Verdere aanscherping is echter noodzakelijk in een vervolgprogramma om met beperkte middelen een hoge doelstelling te bereiken.

Wij achten het van groot belang dat er aandacht komt voor het creëren van meer inzicht in de weerbarstige oorzaken van zwerfafval. Dit verhoudt zich ook tot afvalproblemen die zich voordoen rondom zwerfafval als losstaand probleem (bijvoorbeeld bijplaatsing, dumping, afval op zee en in de rivieren).

Tot slot achten wij het van groot belang dat de in gang gezette samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven in stand wordt gehouden. Vanuit de gedachte dat een effectieve aanpak alleen mogelijk is door samenwerking van een groot aantal verschillende partijen die alle op enigerwijze betrokken zijn bij de problematiek en aanpak van zwerfafval, ligt het niet voor de hand dat de wegen scheiden nadat het Impulsprogramma zwerfafval is afgesloten.