

# Zwerfafval, een grote bron van ergernis

Thomas Hoppe

*Zwerfafval vormt een grote bron van ergernis. Bij zwerfafval gaat het om kleinschalige afvaleenheden die door bewust of onbewust gedrag van mensen niet in de afvalbak zijn terechtgekomen. Ondanks dat de ergernis groot is en het opruimen veel kost, is zwerfafval een nog weinig onderzocht sociaal en beleidsfenomeen. Thomas Hoppe gaat in op de aard, omvang en beleidsaanpak van zwerfafval. Daarbij worden zowel internationale als Nederlandse voorbeelden gegeven.*

## Introductie

Dagelijks worden we geconfronteerd met rondzwerfend vuil. Het gaat om zaken als lege flesjes, blikjes, verpakkingsresten en sigarettenpeuken; kleine afvaleenheden die niet op de geëigende plek terecht zijn gekomen - de prullenbak - en een rondzwerfend bestaan zijn gaan leiden. Veelal gaat om hoeveelheden die amper opvallen, maar naarmate zij groter van stuk zijn (bijvoorbeeld plastic flesjes) neemt de ergernis toe. Meestal gaat het om kleine aantallen, maar er zijn ook situaties waarin er sprake is van grote hoeveelheden zwerfafval. Zo zijn op zondag 11 juli duizenden mensen ter gelegenheid van de finale in het Wereldkampioenschap voetbal naar het Museumplein in Amsterdam gegaan om daar in de open lucht de finale Nederland-Spanje te bekijken. Na afloop van de teleurstellend verlopen wedstrijd werd duidelijk dat de voetbalfans tonnen vuil hadden achtergelaten. Overal op het Museumplein lagen bergen afval van lege bierblikjes, flessen, oranje vlaggetjes, ondefinieerbare prullaria en veel kapotgeslagen bierflessen<sup>1</sup>.

De ergernis die zwerfafval veroorzaakt onder mensen blijft niet onopgemerkt. Het opruimen van zwerfafval kost gemeenten en andere gebiedsbeheerders, zoals natuur- en recreatiegebiedbeheerders, jaarlijks miljoenen euro's. In Nederland gaat het om ca. 250 miljoen euro per jaar, waarvan 77% voor rekening komt van gemeenten<sup>2</sup>. Naast de gangbare oplossingen, zoals het plaatsen van afvalbakken en reinigungsacties, kan zwerfafval op veel manieren worden aangepakt. Daarbij gaat het ook om gedragsbeïnvloeding (preventie), handhaving, lokaal gesubsidieerde projecten, statiegeld (op flesjes en blikjes en ander verpakkingsmateriaal) en andere beleidsmaatregelen. Centraal staan in dit artikel de vraag naar de aard en omvang van de zwerfafvalproblematiek en de vraag welke beleidsmaatregelen worden getroffen om deze problematiek te



verminderen. De beantwoording van de vragen wordt toegespitst wordt op de Nederlandse context. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij de recentelijk gehanteerde beleidsstrategie.

Het artikel heeft de volgende opbouw. In paragraaf 2 komt het fenomeen zwerfafval aan de orde. In de paragraaf wordt onder meer een definitie voor zwerfafval gegeven. In paragraaf 3 komen de aard en omvang van de zwerfafvalproblematiek aan de orde. Daarbij wordt eerst een beeld gegeven van zwerfafval in de wereld en vervolgens een beeld van de problematiek in Nederland. In paragraaf 4 wordt vervolgens uiteengezet wat overheid en bedrijfsleven doen om de zwerfafvalproblematiek in Nederland te beheersen. Dit artikel vloeit grotendeels voort uit een recentelijk uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het Impulsprogramma Zwerfafval in de periode 2007-2009<sup>2</sup>.

## OVER DE AUTEURS

**Dr. T. Hoppe** (053-4893242, t.hoppe@utwente.nl) is werkzaam bij het Twente Centre for Studies of Technology and Sustainable Development (CSTM) van de faculteit Management en Bestuur aan de Universiteit Twente.

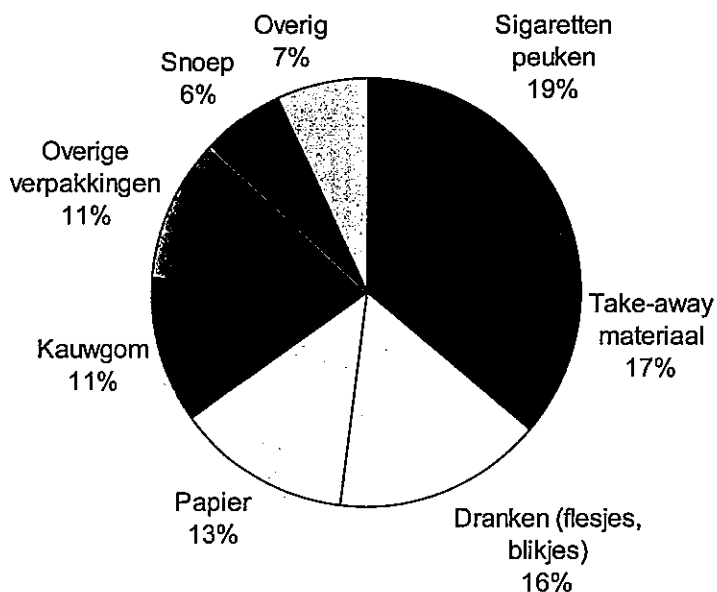
## Het fenomeen zwerfafval

In Nederland wordt zwerfafval gedefinieerd als al het afval dat rondslingerd op straat, in de berm, op het strand of bijvoorbeeld in natuurparken. Het gaat om afval dat door mensen bewust of onbewust is weggegooid of achtergelaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op die plaatsen is terecht gekomen. Concreet gaat het hierbij om

verschillende vormen: van bananenschillen tot sigarettenpeuken en achtergelaten flesjes, blikjes en andere verpakkingen van consumptiegoederen. In Nederland wordt een onderscheid gemaakt tussen grof zwerfafval (groter dan 10 cm) en fijn zwerfafval (kleiner dan 10 cm).

In de literatuur wordt het veroorzaken van zwerfafval gerelateerd aan te kort schietend afvalbeheer, een gebrek aan afvalinfrastructuur (bijvoorbeeld te weinig – voldoende zichtbare - afvalbakken), onverschillig gedrag van mensen, en een gebrek aan kennis onder mensen over de potentiële gevolgen van hun gedrag en handelen<sup>5</sup>. Verder blijkt dat zwerfafval meer door jonge mannen (tot 35 jaar) wordt veroorzaakt dan door andere groepen mensen (naar geslacht en leeftijdscategorie)<sup>3</sup>. Wel dient te worden toegelicht dat mensen van alle leeftijdscategorieën en van beide geslachten zwerfafval veroorzaken. Verder blijkt de graad van zwerfafval veroorzakend gedrag te verschillen tussen geografische entiteiten (steden, regio's en landen). In sterk verstedelijkt gebied treden meer aan zwerfafval gerelateerde problemen op dan in dorpen<sup>4</sup>. Ook is zwerfafvaldruk seizoensgebonden. In de zomer wordt bijvoorbeeld op stranden meer zwerfafval veroorzaakt dan in de winter.

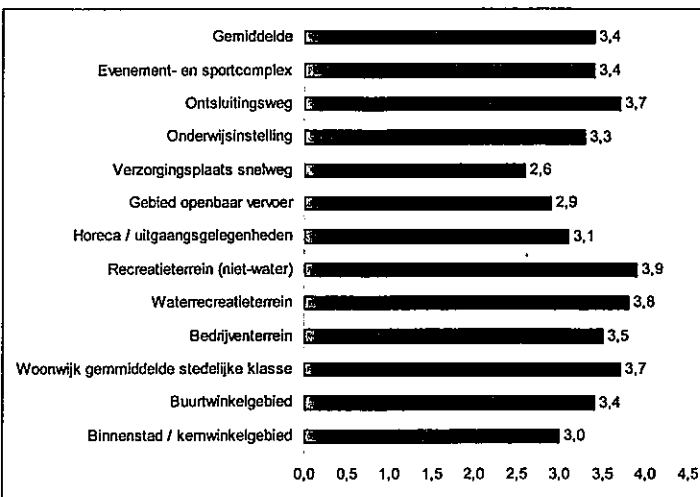
Naast de definitie van zwerfafval als ongeoorloofde actie van mensen is het belangrijk naar de samenstelling van zwerfafval te kijken. Sigarettenpeuken vormen in absoluut gemeten aantallen de grootse categorie fijn zwerfafval (19%), gevolgd door afvalresten van 'take-away'-ondernemingen (17%) en verpakkingen van dranken (bijvoorbeeld flesjes en blikjes: 16%). In figuur 1 wordt de samenstelling van fijn zwerfafval gepresenteerd<sup>5</sup> (het gaat hier om het aantal gemeten eenheden fijn zwerfafval, niet om het volume fijn zwerfafval).



Figuur 1. De samenstelling van fijn zwerfafval<sup>5</sup>

Tussen soorten gebieden bestaat verschil in de mate waarin zwerfafval voorkomt. Volgens de in Nederland gehanteerde methodiek zijn recreatieterreinen de schoonste gebieden en verzorgingsplaatsen langs snelwegen de minst schone. In figuur 2 wordt een overzicht gepresenteerd van de gemeten schoonheidsgraad per gebiedstype<sup>5</sup>. Daarbij wordt een vijf-puntenschaal gehanteerd waarbij '5' staat voor het schoonste niveau (geen gemeten eenheden zwerfafval) en '1' voor het minst schone niveau.

Naast het daadwerkelijk meten van zwerfafval op straat is de beleving van zwerfafval door burgers van belang. Tussen de gemeten



Figuur 2. De gemeten schoonheidsgraad voor de indicatorscore voor fijn zwerfafval in verschillende gebiedstypen<sup>5</sup>

schoonheidsgraad op straat en de beleving ervan blijkt namelijk een verschil te bestaan. Uit een enquêteonderzoek blijkt dat lege blikjes, lege flesjes / glas en verpakkingen het meeste worden geïdentificeerd als zwerfafval<sup>7</sup>, terwijl zij maar een klein aandeel vormen op de totale hoeveelheid op straat gemeten zwerfafval. Bovendien blijkt dat naarmate een respondent dichter in de buurt van zijn woning wordt gevraagd naar de mate van zwerfafval in zijn omgeving, deze zijn omgeving als schoner ervaart<sup>7</sup>. In de beleving blijken parkeerplaatsen, stations en bushaltes het meeste te worden ervaren als vervuilde plekken.

#### Aard en omvang problematiek

Hoewel zwerfafval meestal een onschuldige indruk wekt, kan het op grotere schaal tot problemen leiden. De zwerfafvalproblematiek komt in verschillende facetten tot uiting. Zo leidt het tot hoge opruimkosten, kan het schade veroorzaken, bosbranden veroorzaken, vormt het een bedreiging voor inheemse dieren, trekt het ongedierte aan, kan het leiden tot een afname van de toeristische aantrekkelijkheid van een gebied en wordt het zelfs gerelateerd aan toename van misdaadcijfers.

Ondanks dat zwerfafval niet wordt gezien als een ingrijpend milieuprobleem is de omvang van de problematiek bepaald niet gering te noemen. In de Verenigde Staten is vorig jaar een rapport verschenen<sup>6</sup> dat de omvang van de zwerfafvalproblematiek op provinciale- en snelwegen in kaart heeft gebracht. Het opruimen van zwerfafval op de wegen kost de verantwoordelijke overheden jaarlijks ruim 500 miljoen dollar. De groei van de hoeveelheid zwerfafval is bovendien zorgwekkend: in sommige staten wordt een jaarlijkse toename in volume van 20% geconstateerd. Ook wordt zwerfafval in toenemende mate gerelateerd aan autoongelukken en vormt het een steeds vaker voorkomende vorm van schadeveroorzaking bij auto's.

Ook bestaat er bewijsvoering dat zwerfafval een direct gevaar voor het milieu vormt. Zo zijn er in 2008 in Australië ruim 540 bosbranden ontstaan die worden gerelateerd aan weggegooide sigarettenpeuken. Daarnaast vormt zwerfafval een gevaar voor de biodiversiteit: het gaat daarbij vooral om klein plastic afval. Dieren verwarren zwerfafval met voedsel en verwonden zich er vervolgens aan of stikken er in<sup>6</sup>.

Verder zijn er aanwijzingen dat zwerfafval leidt tot een afname in de beleefde esthetische kwaliteit van gebieden. In toeristische

gebieden zijn er aanwijzingen dat een toename in zwerfafval leidt tot een afname van het aantal toeristen. Een ander in verband gebracht fenomeen is de invloed van zwerfafval op wangedrag van mensen in dicht bevolkte gebieden. In Amerikaans onderzoek is zelfs aangetoond dat de mate van zwerfafval in sterk verstedelijkte gebieden samenhang vertoont met het aantal misdaaddelicten<sup>8</sup>. In dit kader wordt door sociologen gesteld dat wanneer kleine antisociale gedragingen - zoals het veroorzaken van zwerfafval - niet voldoende aandacht krijgen en tijdig worden gecorrigeerd, grootschaliger antisociale gedragingen zullen volgen. Dit komt omdat het niet voorkomen van kleine antisociale gedragingen een boodschap uitdraagt dat antisociaal gedrag blijkbaar geaccepteerd wordt<sup>9</sup>.

De normatieve implicatie van deze claim vormt een pleidooi om zwerfafval zoveel en tijdig mogelijk te voorkomen dan wel direct na veroorzaking op te ruimen. In die zin is het wetenswaardig dat in bijna alle Westerse landen het veroorzaken van zwerfafval verboden is. En wie zich er schuldig aan maakt, riskeert een boete. In Nederland gaat het om een boete van € 75,-. Die is in de VS bijna tienmaal zo hoog. De pakkans is echter niet groot, want dit vereist dat de veroorzaker op heterdaad moet worden betrapt door een toezichthouder.

Ondanks dat zwerfafval tal van problemen veroorzaakt en jaarlijks leidt tot miljoenen uitgaven aan opruimacties, blijkt dat er nog relatief weinig onderzoek plaatsvindt naar dit thema. Waar dit plaatsvindt, betreft dit vooral onderzoek naar gedragsbeïnvloeding. Ook blijkt dat beleidsprogramma's gericht op de aanpak van zwerfafval maar in weinig gevallen worden geëvalueerd. Uit vergelijkend onderzoek is inmiddels wel bekend dat beleidsstrategieën om zwerfafval aan te pakken tussen staten weinig coherent zijn. Terwijl in sommige staten van overheidswege een flink gebudgetteerd, coherent en gevarieerd beleidsprogramma wordt gevoerd (bijvoorbeeld een voorlichting-campagne, statiegeld en veel toezicht op zwerfafvalveroorzakers, met inbegrip van hoge boetes), is de aanpak van zwerfafval in andere staten vooral een zaak is van burgerinitiatief<sup>6</sup>. Zo ondernemen wijkbewoners en scholen zelf initiatieven wanneer zij de zwerfafvalproblematiek in hun directe omgeving zo tergend vinden dat zij besluiten er zelf wat aan te gaan doen. In Nederland komen dergelijke burgerinitiatieven ook voor (bijvoorbeeld het 'Deventer

Schoon familie'-initiatief in Deventer en de Stichting vrijwilligers zwerfafval opruimen; SVZO).

### Beleid in Nederland

Hoewel het zwerfafval binnen het afvalbeleid al lange tijd een aandachtspunt is, staat het de laatste tien jaar vooral in de schaduw van de discussie over het verpakkingenbeleid. Daarbij bestaat een integrale blik op de productieketen, waarbij ook de producentenverantwoordelijkheid wordt erkend. Dit gaat terug tot de periode waarin Jan Pronk minister van VROM was (1998 – 2002). De aandacht voor zwerfafval was aanvankelijk beperkt tot verpakkingen van (fris) dranken en water. In 2002 werd de derde tranche van het convenant verpakkingen gesloten tussen de rijksoverheid, het bedrijfsleven en de gemeenten, waarbij voor het thema zwerfafval toen een apart deelconvenant is opgesteld. Daarin zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen voor de vermindering van de zwerfafvaldruk opgenomen, gebonden aan verplichtingen voor de deelnemende partijen. Bij afloop van het convenant in 2005 werd de balans opgemaakt: de zwerfafvaldruk voor grof zwerfafval was afgenomen met 29% en klein zwerfafval, zoals kauwgom en sigarettenpeuken, met 40%<sup>10</sup>. Dit was minder groot dan de beoogde afname. Oorzaken lagen in de lange tijd die gedragsverandering onder burgers bleek te kosten en een gebrek aan inzicht over de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven. Bovendien werden gemeenten niet genoeg betrokken bij de aanpak van zwerfafval.

Vervolgens hebben het ministerie van VROM, het bedrijfsleven en de gemeenten een programma uitgewerkt ter vervolg van het deelconvenant. Het uitgangspunt was dat zwerfafval alleen dan effectief kon worden aangepakt wanneer dit in samenspraak de betrokken partijen zou worden opgepakt met 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.

Het 'Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009' ging in oktober 2007 van start. Het einddoel van dit beleidsprogramma was om ervoor te zorgen dat Nederland binnen drie jaar zichtbaar en meetbaar schoner zou zijn. Hiertoe is ingezet op een drietal pijlers, te weten:

1. het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval (door middel van innovatie van producten en door gedragsverandering/preventie);
2. een intensievere handhaving;
3. het zwerfafval op een slimme en effectieve wijze op te ruimen.

Het impulsprogramma kende een gevarieerde opzet van programmaonderdelen. Deze waren 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 gevarieerde set van beleidsinstrumenten. Daartoe worden gerekend: een subsidieregeling (met drie zelfstandige onderdelen), landelijke campagnes, voorlichtingsmateriaal, een website, reclames, onderzoek, monitoring, workshops, een jaarlijks congres, een kennisbank, publicaties voor kennisverspreiding, factsheets, kennisboeken, handleidingen, lespakketten, competities/verkiezingen, benchmarks, een buurtshow, en de plaatsing van voordeur(afval)bakken.



Het programma was voornamelijk gericht op het bereiken van intermediaire organisaties, naast het publiek (die met de voorlichting en campagnes weldegelijk zijn benaderd). De intermediaire organisaties betroffen gebiedsbeheerders, zoals gemeenten, openbare wegbeheerders, beheerders van natuur- en recreatieparken, scholen, bedrijven en horeca. Via de branchekeuzes zijn diverse bedrijfssectoren betrokken bij het programma, waaronder de bedrijfssectoren die verantwoordelijk zijn voor de vervaardiging van verpakkingsmateriaal voor consumptiegoederen. Met de veelzijdige deelname van partijen uit zowel de overheid als het bedrijfsleven kan het impulsprogramma zwerfafval kan gerekend worden als een publiek-private samenwerking.

Zoals gemeld, vormden gemeenten de belangrijkste intermediaire doelgroep van het impulsprogramma. Uit evaluatieonderzoek<sup>4</sup> blijkt dat 75% van de geënquêteerde gemeenten aangeeft dat zwerfafval in 2009 beter beheersbaar is geworden dan in 2007 toen het Impulsprogramma zwerfafval van start ging. Maar liefst 70% geeft aan de aanpak van zwerfafval tamelijk goed te hebben ingebed binnen de eigen organisatie. Uit het onderzoek blijkt ook dat zwerfafval in grote gemeenten als een urgenter probleem wordt ervaren dan in kleinere gemeenten. Grote gemeenten blijken ook vaker te beschikken over een beleidsplan gericht op zwerfafval. Geconcludeerd kan worden dat de mogelijkheden van gemeenten om zwerfafval aan te pakken, zijn toegenomen en dat het impulsprogramma daar een positieve bijdrage aan heeft geleverd<sup>4</sup>.

Ondanks dat het impulsprogramma breed van opzet was, bleek het niet mogelijk alle gebiedsbeheerders als doelgroep te benaderen. Zo konden woningcorporaties niet worden bereikt. Dit laat zich overigens eenvoudig verklaren uit het feit dat zij als gevolg van Europese regelgeving waren uitgesloten van subsidies. Dit neemt niet weg dat 41% van de woningcorporaties aangeeft zwerfafval als een tamelijk of zeer groot probleem te ervaren. Ook is een deel van de woningcorporaties betrokken in het ondernemen van actie. Niet alleen beschikken woningcorporaties over personeel dat de beheerde woningcomplexen schoonhoudt, ook geeft 44% van de geënquêteerde woningcorporaties aan betrokken te zijn bij acties met bewoners in de wijk gericht op de aanpak van zwerfafval. Uit onderzoek blijkt dat vooral de grotere woningcorporaties die woningen beheren in sterk verstedelijkte woonwijken zwerfafval als urgent probleem ervaren en de wens koesteren van rijkswege beleidsmatig ondersteund te worden. Dit kan worden gezien als een aanzet tot inkadering van zwerfafval binnen een integraal beleid gericht op stadswijken en volkshuisvesting.

Het lijkt erop dat het impulsprogramma tot een aantal positieve effecten heeft geleid: er is meer bewustzijn gecreëerd onder het publiek en intermediaire organisaties, er is meer organisatorische inbedding gekomen bij intermediaire organisaties en er zijn lokale en regionale netwerken geactiveerd waarin partijen samenwerken en kennis uitwisselen die dat voorheen niet deden. Zonder het impulsprogramma waren deze effecten waarschijnlijk veel minder geweest<sup>4</sup>. Of de impuls een blijvend karakter heeft, zal de toekomst moeten uitwijzen. Inmiddels is bekend dat het impulsprogramma een vervolg zal krijgen in het 'Focusprogramma 2010-2012'.

#### **Toekomst**

Geconstateerd kan worden dat zwerfafval voorlopig op de beleidsagenda blijft. En dat is belangrijk, want voor niet alle gebiedsbeheerders geldt dat zwerfafval al als een geagendeerd probleem wordt erkend. Hoewel natuurgebiedsbeheerders, zoals Staatsbosbeheer en

Natuurmonumenten, wel degelijk kampen met aan afval gerelateerde problemen, vooral illegale dump, zijn zij slechts in geringe mate bezig maatregelen te treffen om dit tegen te gaan. Zo geven zij geen voorlichting en plaatsen zij bewust weinig afvalbakken in de beheerde natuurgebieden. Zij etaleren liever een schoon natuurgebied dan een natuurgebied dat met afvalresten vervuild is geraakt. Daar zit het wandelend publiek immers niet op te wachten.

Er zijn ook non-gouvernementele organisaties die wel actief bezig zijn met zwerfafval als milieuprobleem. Bij natuur- en milieueducatie (bijvoorbeeld door IVN) worden scholieren met zwerfafvalprojecten bewust gemaakt op de schadelijke gevolgen van het eigen gedrag – onder meer door het onder begeleiding vegen van openbaar gebied (vaak een straat nabij school). Ook voor de problematiek rondom zwerfafval in watergangen en zeewater wordt aandacht gevraagd door non-gouvernementele organisaties. Zo geeft de Stichting Noordzee voorlichting aan scholieren, haalt het KIMO afval uit zeewater en vraagt de Stichting Ark aandacht voor de grensoverschrijdende zwerfafvalproblematiek op de oevers van de Maas in Zuid-Limburg. De aandacht voor zwerfafval in of nabij water is echter op eigen initiatief en moet los worden gezien van het nationale beleid dat voornamelijk is gericht op zwerfafval op land. De agendering en aanpak van zwerfafval als integraal – probleem, zowel te land, te water en voor verschillende doelgroepen, kan worden gezien als een uitdaging voor toekomstige beleidsmakers.

#### **Literatuur**

1. Nu.nl, 2010  
Grote ravage op het Museumplein. URL: <http://www.nu.nl/binnenland/2290668/grote-ravage-museumplein.html>. Website bezocht op maandag 12 juli 2010.
2. Deloitte, 2010  
Rapport kostenonderzoek zwerfafval Nederland, Den Haag.
3. Florida Center for Solid and Hazardous Waste Management, 1998  
The Florida Litter Study: 1998. Gainesville, FL.
4. Bressers, H., T. Hoppe, T. de Bruijn en L. Franco, 2010  
Evaluatie Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009, CSTM, Universiteit Twente. ISSN 1381-6357. Enschede.
5. Oranjewoud, 2009  
Jaarrapportage Landelijke Monitoring Zwerfafval, projectnummer 183376.
6. Transportation Research Board of the national academies, 2009  
NCHRP synthesis 394; Reducing Litter on Roadsides; A Synthesis of Highway Practice. Washington.
7. Tauw, 2009  
Zwerfafval gemeten en beleefd. Deventer.
8. Liggett, R., A. Loukaitou-Sideris, en H. Iseki, 2001  
Bus Stop- Environment Connection: Do Characteristics of the Built Environment Correlate with Bus Stop Crime? In: Transportation Research Record, No. 1760, Transportation Research Board of the National Academies, Washington, D.C.
9. Kelling, G. en C. Coles, 1996  
Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. ISBN 0-684-83738-2. New York.
10. Evaluatiecommissie deelconvenant zwerfafval, 2004  
Evaluatie convenant verpakkingen III – deelconvenant verpakkingen, Den Haag.