



De 25-meter regel

Achtergrond en toepassingen in de praktijk

Versie 22 december 2014
Narrato / NederlandSchoon



Inhoud

Inleiding.....	3
Totstandkoming van de 25 meter regel.....	3
Gemeentelijke toepassingen van de 25 meter regel.....	4
Praktijkvoorbeelden.....	5
Aanbevelingen	6
Bijlage 1.....	7



Inleiding

Sinds enige tijd is de zogenaamde 25-meter regel van kracht. Deze regel is in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat ondernemers aangesproken kunnen worden op het schoonhouden van 'hun stoep', ofwel: de 25 meter rond hun onderneming.

De regeling is echter niet goed bekend bij ondernemers. De wens van NederlandSchoon is om de bekendheid van de regel bij ondernemers te vergroten. Zij wenst dit te doen door middel van een infographic en eventueel een animatie. Onderhevig document vormt de basisinput hiervoor.

Deze notitie gaat in op de achtergrond van de regel en de huidige toepassing ervan door gemeenten, uitmondend in een aantal aandachtspunten die kunnen helpen bij het inzetten van de 25-meter regel.

Ten behoeve van deze notitie is de 25-meter regel op zowel landelijk- als gemeentelijk niveau onder de loep genomen. Drie vragen staan hierbij centraal:

- ✓ Hoe is de 25 meter regel tot stand gekomen?
- ✓ Hoe passen de gemeenten de 25-meter regel toe?
- ✓ Waar moeten gemeenten op letten om actief aan de slag te gaan met de 25 meter regel?

Input voor deze notitie is verkregen van diverse gemeenten, maar ook is contact gezocht met VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om meer informatie te verkrijgen.

Totstandkoming van de 25 meter regel

Voordat het Activiteitenbesluit Milieubeheer in werking trad, stonden de milieuregels in twaalf Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB). Deze AMvB's waren onderverdeeld op basis van verschillende sectoren zoals het besluit van horeca- sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, het besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer en besluit landbouw milieubeheer¹. In de praktijk bleek dat bedrijven vaak met meerdere regels te maken hadden. Voor deze bedrijven was het daarom niet altijd duidelijk welke regelgeving precies gold in welke situatie. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, is besloten al deze AMvB's te verenigen in het Activiteitenbesluit, dat in 2008 van kracht is geworden. In voorgaande AMvB's, zoals het Besluit Horecabedrijven Hinderwet, was de 25-meter regel al verwerkt. Dit betekent dat sinds 1992 het al verplicht was in bepaalde sectoren om binnen een straal van 25 meter afval te verwijderen. Bij de ingang van het Activiteitenbesluit werd de 25 meter regel geldig voor alle ondernemers.

De '25-meter regel' (Artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit) luidt: "Degene die de inrichting drijft verwijdert zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen, of andere materialen die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd binnen een straal

¹ Zie voor alle ingetrokken AMvB's: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/officialie/fasen-tranches/@90455/activiteitenbesluit-3/>



van 25 meter van de inrichting”². Dit betekent dat de 25-meter regel grote gevolgen heeft voor ondernemers, het verplicht ze immers hun directe omgeving schoon te houden.

Gemeentelijke toepassingen van de 25 meter regel

Om inzicht te krijgen in hoeverre gemeenten nu gebruik maken van de 25-meter regel, is contact gezocht met de gemeenten Utrecht, Apeldoorn, Breda, Tilburg, Rotterdam, Schagen, Amersfoort en Nijmegen. Met deze gemeenten was al contact c.q. was ons bekend dat zij hier al dan niet bewust mee bezig waren. De gemeenten zijn benaderd via de mail met het verzoek enkele vragen te beantwoorden in een kort telefonisch interview.

Bij het benaderen van de gemeenten bleek dat de uitvoering van complexe milieutaken bij bijna al deze gemeenten door Regionale Uitvoeringsdiensten gedaan worden. Derhalve is contact gezocht met de Regionale Uitvoeringsdiensten van Midden- en West-Brabant en Noord-Holland Noord.

Gebleken is dat in Nederland de aanpak van de 25-meter regel in gemeenten op een uniforme manier georganiseerd is. Dit heeft twee oorzaken:

- ✓ De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van complexe milieutaken ligt overwegend bij regionale uitvoeringsdiensten (in het vervolg: RUD) in plaats van gemeenten.
- ✓ De landelijke handhavingsstrategie (in het vervolg: LHS), die sinds 2014 in Nederland geldt, zorgt voor een uniforme aanpak.

Het ontstaan van de RUD's lag in fragmentatie en daardoor grote ongelijkheid in de dagelijkse uitvoering als gevolg van de manier waarop het handhavingstelsel in Nederland voor 2008 was georganiseerd. Derhalve pleitte de commissie Mans³ destijds voor een drastische hervorming. Om een effectievere en efficiëntere handhaving te organiseren zijn RUD's in het leven geroepen⁴. RUD's kunnen door het bundelen van kennis en expertise beter omgaan met complexe regelgeving rondom milieu dan gemeenten alleen. Inmiddels zijn er 29 RUD's actief door heel Nederland die handhaven op basis van de LHS.

De LHS geeft stapsgewijs aan hoe gemeenten en RUD's hun handhaving moeten uitvoeren. Door de uniformiteit in de handhaving ontstaat een “gelijk speelveld waarbij men ervan uit kan gaan dat handhavers zodanig optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft”⁵.

Een onderdeel van de landelijke handhavingsstrategie is de interventiematrix (zie bijlage 1). Handhavers kunnen deze matrix gebruiken bij het beoordelen van een overtreding. Bij de beoordeling van een situatie spelen het gedrag van de overtreder en mogelijke gevolgen van de

² Zie het Activiteitenbesluit Milieubeheer op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762>

³ Zie voor het gehele document: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/commissiemans.pdf>

⁴ Voor meer informatie over RUD's, zie: <http://www.omgevingsdienst.nl/>. RUD's bieden diensten aan van samenwerkende gemeenten en zijn dus geen extra bestuurslaag. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt dan ook bij de verschillende colleges van B&W.

⁵ Gevonden op: www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/



overtreding een essentiële rol. Hoe bewuster en structureler het gedrag van de overtreder, hoe hoger de straf. Hetzelfde principe geldt voor de (mogelijke) gevolgen van de overtreding. De 25-meter regel valt in bijna alle situaties linksonder in de interventiematrix. Dit betekent over het algemeen dat de overtreder goedwillend gedrag vertoont, terwijl de gevolgen van de overtreding vrijwel nihil of beperkt zijn. Bij dit type overtreding passen bestuursrechtelijke interventies gericht op het herstel van de overtreding en het creëren van bewustwording bij de overtreder.

Het handhaven van de 25 meter regel gebeurt tijdens een reguliere controle of door een reactie op een klacht. Indien binnen een straal van 25 meter te veel vuil op straat ligt tijdens een controle, dan wordt de ondernemer geïnformeerd en gewaarschuwd over de overtreding. Mocht de ondernemer na een korte tussenperiode⁶ nog steeds niet voldoen aan de eisen, dan kan de handhaver een Last onder Dwangsom (LOD) of een andere bestuurlijke interventie opleggen. Omdat een overtreding van de 25-meter regel linksonder in de interventiematrix is te vinden, komen in de dagelijkse praktijk geen zwaardere straffen voor dan bestuursrechtelijke interventies.

Hoewel op beleidsniveau er een uniforme aanpak heerst, is handhaving van de 25-meter regel in de praktijk minder eenduidig. Dit heeft te maken met de dagelijkse handhavingspraktijk en de beleidsvrijheid van handhavers, zoals onder meer blijkt uit de onderstaande praktijkvoorbeelden.

Praktijkvoorbeelden

In onderstaande opsomming zijn de belangrijkste zaken die door gemeenten zijn aangegeven, opgenomen.

- ✓ Alle onderzochte gemeenten en RUD's geven aan dat de communicatie naar de ondernemers verloopt via de handhavers. Als tijdens een reguliere controle blijkt dat een ondernemer niet aan de eisen van artikel 2.13 voldoet, dan wordt deze ondernemer aangesproken op zijn gedrag en verantwoordelijkheid.
- ✓ Bijna alle gemeenten in Nederland hebben te maken met drukke winkel- of horecagebieden. Dit betekent in de praktijk dat de straal van 25 meter van de ene ondernemer overlapt met de straal van één of meerdere ondernemers. Helaas is voor een handhaver vaak niet te achterhalen waar het afval vandaan komt en wie er dus verantwoordelijk voor is. Een handhaver kan niet meer doen dan alle betrokken ondernemers aanspreken over het zwerfafval zonder verdere consequenties. Hoewel dit het probleem niet oplost, zorgt dit wel voor meer bewustwording bij ondernemers over hun verantwoordelijkheid m.b.t. zwerfafval.
- ✓ De gemeente Utrecht heeft als regel dat alles binnen een straal van 25 meter van een onderneming tot één uur na sluitingstijd schoon moet zijn. Dit uur na sluitingstijd geeft de ondernemer de kans en de verantwoordelijkheid om na sluitingstijd de directe omgeving te reinigen. In de praktijk is dit echter lastig te handhaven, omdat in Utrecht sommige uitbaters 24 uur lang of tot heel laat in de nacht open zijn.

⁶ Bij het vaststellen van het termijn geldt: "hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn." (Pagina 12, http://www.infomil.nl/publish/pages/99503/versie_1-7_lhs_24-4-2014_een_passende_interventie_bij_iedere_bevinding.pdf)



- ✓ Rotterdam heeft in samenspraak met de ondernemers in de Witte de Withstraat een convenant opgesteld met daarin afspraken over de reiniging. Als de uitbaters iedere dag nadat het terras sluit zijn zwerfafval in de goot vegen, dan komt de gemeente Rotterdam één of twee keer per week extra reinigen. Dit is een mooi voorbeeld van ondernemers en gemeenten die samenwerken om een schonere omgeving te realiseren. Ondernemers dragen zo hun steentje bij aan een schonere omgeving, terwijl ze ook de voordelen van een schonere omgeving ervaren.
- ✓ De gemeente Apeldoorn communiceert niet alleen actief met ondernemers, maar spreekt ook veel consumenten aan op hun weggedrag. Zo wordt regelmatig bij bedrijven met veel verpakt eten en drinken gekeken wat binnen én buiten de grens van 25 meter gedaan wordt met afval. Als consumenten hierbij een overtreding begaan, worden ze direct aangesproken op hun gedrag.
- ✓ In 2008 hebben de gemeenten Nijmegen en Amersfoort speciale afspraken gemaakt met bepaalde ondernemers, zoals de McDonalds. Zo moeten deze vestigingen niet binnen een straal van 25, maar binnen een straal van 100 meter afval opruimen. Deze afspraken zijn nu nog steeds van kracht. Dit is een mooi voorbeeld van een samenwerking tussen ondernemers en gemeenten, waarbij zowel de gemeenten als de ondernemers bijdragen aan en profiteren van een schone omgeving.

Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande kan een aantal belangrijke aanbevelingen worden geformuleerd:

- ✓ Als gemeenten aan de slag willen met de 25 meter regel spelen duidelijke communicatie en samenwerking een essentiële rol. Niet alleen tussen gemeenten en ondernemers, maar ook tussen RUD's en gemeenten. Zo is het voor alle betrokken partijen duidelijk wat van ze verwacht wordt op welk moment.
- ✓ Ondernemers hebben belang bij een schone leef- en werkomgeving. Een schoon winkel- of horecagebied trekt meer bezoekers en zorgt voor een aangener verblijf dan een vervuilde omgeving. Gemeenten kunnen hierop inspelen door samen met ondernemers te werken aan een zwerfafvalvrije regio. Dit leidt niet alleen tot een schonere omgeving, maar kan tevens financieel voordelig werken voor zowel de gemeente als ondernemers. Ondernemers krijgen door de schonere omgeving meer klanten, terwijl gemeenten minder uitgeven aan het reinigen van de straten.
- ✓ Handhavers zullen in de praktijk verschillende situaties op verschillende manieren aanpakken. Gemeenten kunnen bijdragen aan een meer uniforme manier van handhaven in de praktijk door een bepaalde schoonheidsstandaard vast te stellen. Zo kunnen de verschillende schoonheidsgraden zoals opgesteld door CROW⁷ als leidraad fungeren om te bepalen wanneer een gebied schoon genoeg is. Indien een regionale uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van complexe milieutaken, dan is het zaak voor gemeenten om in overleg vast te stellen welke schoonheidsgraden wel en niet acceptabel zijn en waar de prioriteiten liggen. Gemeenten kunnen via deze methodiek concretiseren wat van ondernemers verwacht wordt.

⁷ Zie voor de verschillende schoonheidsgraden: http://www.kenniswijzerzwerfafval.nl/download_document/359

- ✓ Het verdient de voorkeur om als gemeente duidelijke regels over het tijdstip van handhaven af te spreken. Gemeenten kunnen, in samenwerking met de RUD's, afspraken maken over het handhavingsmoment om het voor ondernemers, gemeenten en RUD's overzichtelijk te maken.

Bijlage 1

Interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie (Pagina 7, via:

http://www.infomil.nl/publish/pages/99503/versie_1-7_lhs_24-4-2014_een_passende_interventie_bij_iedere_bevinding.pdf)

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.