Initiatiefvoorstel

Onderwerp	Opt-in-systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk
Initiatiefnemers	Marcel Heldoorn (ChristenUnie) Thijs Melkert (D66)
Datum	25 januari 2022
Status	Definitief

Samenvatting

Voor ongeadresseerd huis-aan-huisdrukwerk geldt in Harderwijk momenteel een opt-outsysteem. Dit wil zeggen dat iedereen automatisch huis-aan-huisbladen en reclamedrukwerk in de brievenbus krijgt, behalve als er op de brievenbus met een "NEE/JA" of "NEE/NEE" sticker staat aangegeven dat de bewoner dit niet wil. In het huidige systeem wordt er van inwoners van de gemeente Harderwijk verwacht om actie te ondernemen als zij geen reclamedrukwerk willen ontvangen. Zij kunnen dan een gratis sticker afhalen bij het gemeentehuis of zelf een sticker op eigen kosten aanschaffen.

De gemeente wil juist duurzame keuzes stimuleren. Daarom is het belangrijk dat beleid zoveel mogelijk barrières wegneemt en het inwoners van Harderwijk makkelijk maakt om deze keuzes te maken.

Initiatiefnemers stellen de raad voor om regelgeving in het gemeentelijk beleid te verankeren voor de uitvoering van een opt-in-systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk en deze nieuwe regels vanaf 1 januari 2024 van kracht te laten zijn. Als inwoners reclamefolders wensen te ontvangen kunnen zij dit actief aangeven door een "JA/JA" sticker op de brievenbus. Maakt een bewoner geen actieve keuze, dan wordt voortaan een "NEE/JA" keuze verondersteld: op dit adres wordt geen reclamedrukwerk bezorgd, maar wel huis-aan-huisbladen.

De gemeente handhaaft het nieuwe beleid en kan adverteerders die deze regels overtreden een last onder dwangsom opleggen.

Inleiding

Voorgeschiedenis

Op 30 november 2018 stelde mevrouw Donker-Jak van de ChristenUnie schriftelijke vragen n.a.v. een uitspraak van de rechtbank in Amsterdam die bepaalde dat in Amsterdam folders alleen nog bij huizen met een ja/ja-sticker op de brievenbus bezorgd mogen worden.
In de beantwoording van het College van 2 januari 2018 schreef het college dat zij "*de mogelijkheden die voortkomen uit de rechterlijke uitspraak mee* [zal nemen] *bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma van FASE 1 VANG (Van Afval Naar Grondstof). Daarin zal de keuze worden voorgelegd, om net als in Amsterdam over te stappen op een "opt-in systeem*". Deze keuze is de raad niet voorgelegd.

In de beantwoording van schriftelijke vragen van D66 en ChristenUnie (dd. 19 november 2019) schrijft het college:
"Wij omarmen het invoeren van een opt-in systeem in Harderwijk. Wij streven ernaar dat het systeem eind 2020 ingevoerd is. Een plan van aanpak hoe wij dit gaan invoeren presenteren wij rond de zomer van 2020. Deze plan van aanpak bevat verdere informatie over juridische wijzigingen, communicatie, financiën, handhaving, planning en andere zaken." De indieners waren blij met deze toezegging van het college in de beantwoording. Helaas is het plan van aanpak in 2020 niet gemaakt.

Op 10 december 2020 heeft D66, ook namens de ChristenUnie, in de commissie Ruimte een rondvraag gesteld over de beloofde invoering per eind 2020. De wethouder gaf destijds aan dat er voor de uitbraak van Covid19 gesprekken zijn geweest en er is geïnventariseerd welke lopende rechtszaken hierover aan de orde zijn. Ook gaf hij aan dat door de coronacrisis de invoering voor 2021 niet gehaald kan worden, omdat er voorwerk moet worden gedaan en er draagvlak moet worden gecreëerd.

Op 13 oktober 2021 heeft de ChristenUnie, ook namens D66, een rondvraag gesteld in de commissie Beleid Algemeen om te informeren naar de stand van zaken. Daarbij gaf de wethouder aan dat er pas na de zomer van 2022 een plan van aanpak opgesteld kan worden doordat de capaciteit in het eerste half jaar van 2022 nodig is voor de invoering van VANG.

De indieners willen daar niet op wachten en hebben daarom nu zelf het initiatief genomen om dit voorstel voor te bereiden op basis van de kennis en ervaringen uit andere gemeenten en met inachtneming van de relevante jurisprudentie.

Aanleiding

Volgens gegevens van Spotta/Axender, verspreiders van reclamedrukwerk, ontvangen huishoudens zonder brievenbusstickers in Harderwijk gemiddeld ruim 29 kilo reclamedrukwerk per jaar.

Tevens blijkt uit die gegevens er in Harderwijk ongeveer 15.000 adressen zijn die geen beperkende sticker hebben aangebracht op de brievenbus (zie Tabel 1).

Tabel 1 Percentage brievenbussen met en zonder stickers in de Gemeente Harderwijk (bron: Spotta)

% brievenbussen Nee/Nee-sticker	6,0%
% brievenbussen Nee/Ja-sticker	18,9%
% brievenbussen geen sticker	75,2%

Dit betekent dus dat er in Harderwijk per jaar 439.538 kilo reclamedrukwerk ongevraagd bij mensen in hun brievenbus beland. Volgens Milieu Centraal wordt 30% van dit ongevraagde drukwerk regelrecht bij het afval gedaan. Dat is bijna 132.000 kilo reclamefolders aan pure verspilling per jaar.

Dit initiatiefvoorstel voor de verandering van het opt-out- naar een opt-in-systeem is gebaseerd op drie belangrijke principes voor betekenisvolle gedragsverandering op het gebied van duurzaamheid:

1) Het voorkomen van afval is duurzamer dan achteraf recyclen.
2) Kiezen voor de duurzame keuzes moet gemakkelijker zijn dan de minder duurzame keuze.
3) Vele kleine bijdrages zorgen samen voor een groot effect en kunnen het verschil maken.

Gemeenten zijn bevoegd om een opt-in-systeem (ja/ja-sticker op brievenbus) voor ongeadresseerd reclamedrukwerk in te voeren. Dat zegt de Hoge Raad in zijn arrest van 24 september 2021[1].

Brancheorganisaties hebben tevergeefs geprobeerd om het opt-in-systeem tegen te houden. Zowel de rechtbank als het gerechtshof Amsterdam wezen hun vorderingen af. De brancheorganisaties stelden tegen het arrest van het hof beroep in cassatie in. In zijn arrest van 24 september 2021 verwierp de Hoge Raad dit cassatieberoep.

De Hoge Raad oordeelt dat de Wet milieubeheer gemeenten ruimte laat om op het gebied van afvalpreventie regels te stellen. Daarnaast heeft de gemeente verordenende bevoegdheid op grond van de Gemeentewet (art. 149). In hoger beroep heeft het hof in zijn arrest overwogen dat de rechter zich terughoudend moet opstellen bij de beoordeling van de vraag of de gemeente in redelijkheid tot vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift heeft kunnen komen. Het hof heeft daarmee volgens de Hoge Raad de juiste maatstaf gehanteerd.

Kader

Raadsleden kunnen op basis van de organisatieverordening van de gemeenteraad van Harderwijk 2020, Artikel 28 een initiatiefvoorstel indienen

De gemeenteraad kan in het belang van de bescherming van het milieu regels stellen over de preventie van afvalstoffen. Daarbij mogen ook regels worden gesteld om milieueffecten te beperken. De grondslag voor het invoeren van de ja/ja-sticker staat in artikel 10.23 Wet milieubeheer. Daarnaast heeft de gemeenteraad op grond van haar autonome verordenende bevoegdheid in artikel 149 van de Gemeentewet de mogelijkheid om de ja/ja-sticker in te voeren.

Er zijn aanpassingen in de gemeentelijke regelgeving noodzakelijk om de ja/ja-sticker mogelijk te maken. Voor het opt-in-systeem moeten bepalingen worden opgenomen in de Afvalstoffenverordening 2006 van de Gemeente Harderwijk. In de afvalstoffenverordening moet duidelijk worden omschreven wat onder ongeadresseerd drukwerk valt en welk ongeadresseerd drukwerk al dan niet mag worden bezorgd bij inwoners met een ja/ja-sticker. De manier waarop het toezicht op de naleving en handhaving van het nieuwe systeem wordt geregeld, moet ook in de afvalstoffenverordening worden opgenomen.

Alternatieven

De gemeenten die het systeem tot nu toe hebben ingevoerd, richtten zich uitsluitend op ongeadresseerd reclamedrukwerk. De gemeente Utrecht vormt hierop een uitzondering. Zij richt de sticker op zowel ongeadresseerd reclamedrukwerk als huis-aan-huisbladen. Het gerechtshof heeft echter op 25 februari 2020 bepaald dat het huis-aan-huisblad voorlopig nog wel mag worden verspreid bij huishoudens zonder een sticker.

Beoogd effect

Dit initiatiefvoorstel beoogt milieuwinst en levert een bijdrage aan de lokale duurzaamheidsdoelstellingen door verspilling van papier en inkt tegen te gaan en het aantal

[1] https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2021/september/invoering-stickers-gemeente-amsterdam-onrechtmatig/ en https://vng.nl/nieuws/opt-in-systeem-ongeadresseerd-reclamedrukwerk-mag

kilometers te verminderen dat voertuigen moeten afleggen in het logistieke proces van de productie, verspreiding en het inzamelen van drukwerk.

Om het effect voor Harderwijk in te kunnen schatten van het potentieel te verwachten percentage Ja/Ja-plakkers in het toekomstige scenario zijn in Tabel 2 below de percentages Ja/Ja-stickerplakkers (als percentage van het totaal aantal huishoudens) weergegeven in drie steden waar het opt-in systeem is ingevoerd. Deze cijfers zijn aangeleverd door Spotta / Axender.

Tabel 2 Percentage huishoudens met een Ja/Ja-sticker (bron: Spotta/Axender)

Gemeente	Amsterdam	Tilburg	Utrecht
% hh Ja/Ja	20%	34%	22%

De VNG heeft een onderzoek laten verrichten naar de milieuwinst bij invoering van de Ja/Ja-sticker. Zij bieden gemeenten een milieu-impacttool die helpt bij het besluit over stickers voor ongeadresseerd drukwerk[2].

De met behulp van de milieu-impacttool van de VNG geschatte opbrengsten/besparingen in de toekomstige situatie in de gemeente Harderwijk zijn weergegeven in Tabel 3. Hierbij is uitgegaan van de volgend aannames:

- Op basis van de ervaringen in Amsterdam, Rotterdam en Tilburg (zie Tabel 2) is bij de berekeningen voor Harderwijk uitgegaan van een percentage van 25% dat in het nieuwe systeem een Ja/Ja-sticker op de brievenbus zal plakken.
- Het percentage Nee/Nee-stickers blijft gelijk (6%)
- Er treedt een waterbedeffect op: er komt een extra huis-aan-huisblad bij van 65 gr per week.
- Het wekelijks gewicht ongeadresseerde reclame (bij huishoudens met een Ja/Ja-sticker) blijft gelijk.

Argumenten

a) **Het voorkomen van afval is duurzamer dan achteraf recyclen.**
Drukwerk dat niet wordt geproduceerd, hoeft niet te worden vervoerd en hoeft niet te worden ingezameld. Dat levert milieuwinst op en draagt bij aan de (lokale) milieudoelstellingen. De milieuwinst ten opzichte van de huidige situatie kan per gemeente verschillen, onder andere afhankelijk van de mate waarin papier goed wordt gescheiden en het bestaande stickersysteem functioneert.

b) **Kiezen voor de duurzame keuzes moet gemakkelijker zijn dan de minder duurzame keuze.**
Op dit moment hebben zo'n 75% van de huishoudens geen sticker. Op basis van ervaringen uit andere gemeenten is het aannemelijk dat zo'n 25% van de huishoudens een ja/ja-sticker op de brievenbus zal plakken. Dit voorstel maakt de duurzame keuze makkelijker, omdat inwoners daarvoor niets hoeven doen.

c) **Vele kleine bijdrages zorgen samen voor een groot effect en kunnen het verschil maken.**

[2] https://vng.nl/nieuws/tool-helpt-bij-besluit-over-stickers-ongeadresseerd-drukwerk

Naar schatting 10.000 huishoudens plakken geen Ja/Ja-sticker. Bij al deze huishoudens wordt papier bespaard. Dat loopt in de honderden tonnen papier.

Financiën

Aan het invoeren van de Ja/Ja-sticker zijn kosten verbonden. Deze kosten betreffen met name de communicatie over de verandering van het systeem. Zowel inwoners als bedrijven moeten goed en tijdig worden geïnformeerd over de verandering. Daarnaast zijn er kosten verbonden aan de handhaving. Deze zijn afhankelijk van het aantal ondernemers dat reclamefolders laat verspreiden en de bereidheid van inwoners om overtredingen te melden.

Als er inderdaad ruim 240 ton minder papierafval (zie Tabel 3) wordt ingezameld, zijn er ook minder inkomsten voor de gemeente. Navraag leert dat de prijs voor oud papier de afgelopen jaren schommelde tussen € 8,35 en € 138 per ton. Op dit moment zit de oud papierprijs op de top. Daarmee levert dit een gemiddeld nadeel op van bijna € 18.000.

Duurzaamheid

De met behulp van de milieu-impacttool van de VNG geschatte opbrengsten/besparingen in de toekomstige situatie in de gemeente Harderwijk zijn weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3 De met behulp van de milieu-impacttool van de VNG geschatte opbrengsten/besparingen in de toekomstige situatie in de gemeente Harderwijk.

Besparing in perspectief geplaatst (huidig minus toekomstig)
Gemeente Harderwijk

Materiaalgebruik
241.200 kilogram materiaal bespaard in één jaar
Dat staat gelijk aan het gewicht van **80 orka's**

Watergebruik
4.490 kubieke meter water bespaard in één jaar
Dat staat gelijk aan **4.490.000 liter**
Dat staat gelijk aan het jaarlijkse watergebruik van **48 tweepersoonshuishoudens**

Energiegebruik (MJ-eq)
3.224.000 MJ-eq bespaard in één jaar
Dat staat gelijk aan het jaarlijkse energiegebruik van **316 huishoudens**

Emissies (kg CO2-eq)
214.200 kg CO2-eq bespaard in één jaar
Dat staat gelijk aan **793 passagiers** per vliegtuig van Amsterdam naar Berlijn en terug

Communicatie

Het is van belang dat de gemeente ruim op tijd winkels, verspreiders, inwoners en andere betrokkenen informeert over de aanpassing van het bestaande systeem.

Met adverteerders en verspreiders

Voor (lokale) ondernemers kunnen de reclamefolder en/of het huis-aan-huisblad een belangrijke communicatiebron zijn.

Het is belangrijk om bij de communicatie over het besluit om het opt-in-systeem in te voeren naar (lokale) adverteerders en verspreiders aandacht te geven aan alternatieve vormen van

ongeadresseerd reclamedrukwerk Daarbij kan gedacht worden aan mogelijkheden om folders digitaal te verspreiden en te bekijken. Mogelijk is geadresseerde verspreiding van specifieke folders ook een alternatief. De minimaal 20 maanden die er moeten liggen tussen besluitvorming en invoeringsdatum kunnen hiervoor gebruikt worden.

Met inwoners

Bekendmaking van het besluit om het systeem aan te passen kan via de normale gemeentelijke communicatiekanalen.

Kort voor de daadwerkelijke invoering worden alle huishoudens in Harderwijk geïnformeerd via een brief. Daarbij wordt een NEE/NEE-sticker gevoegd voor die inwoners die ook geen huis-aan-huisbladen meer wensen te ontvangen. De ervaring in andere plaatsen, waar een opt-in-systeem is ingevoerd, leert dat de verspreiders van ongeadresseerd reclamedrukwerk zelf zorgdragen voor het toevoegen van JA/JA-stickers aan hun folderpakketten in de periode voorafgaand aan de invoeringsdatum.

Vanaf dat moment is het gemeentehuis een logische plek om stickers uit te geven. Dit is een plek waar inwoners makkelijk kunnen komen. Overigens kunnen inwoners de sticker online gratis bestellen bij verspreiders als Spotta, waarna deze wordt toegestuurd.

Uitvoering

Er zijn aanpassingen in de gemeentelijke regelgeving noodzakelijk om de Ja/Ja-sticker mogelijk te maken. Voor het opt-in-systeem moeten bepalingen worden opgenomen in de afvalstoffenverordening. In de afvalstoffenverordening moet duidelijk worden omschreven wat onder ongeadresseerd drukwerk valt en welk ongeadresseerd drukwerk al dan niet mag worden bezorgd bij inwoners met een Ja/Ja-sticker. De manier waarop het toezicht op de naleving en handhaving van het nieuwe systeem wordt geregeld, moet ook in de afvalstoffenverordening worden opgenomen.

De huidige Afvalstoffenverordening 2006 wordt op 2 punten gewijzigd.

1) Toevoegen van een nieuw artikel over ongeadresseerd reclamedrukwerk inHoofdstuk 6 *Overige onderwerpen die de verordening aangaan*

Artikel 29a. Ongeadresseerd drukwerk

1. In dit artikel wordt verstaan onder:

- huis-aan-huisblad: ongeadresseerd blad dat met een vaste frequentie gratis huis aan huis wordt verspreid in een geografisch beperkt gebied, waarvan tenminste 30% van de inhoud bestaat uit informatie over en nieuws uit het eigen verspreidingsgebied, niet zijnde reclame;

toelichting: We volgen het voorbeeld van gemeentes als Rotterdam en Barendrecht . In de verordening van Rotterdam is opgenomen dat een huis-aan-huisblad 30% inhoudelijke content moet bevatten. Huis-aan-huisbladen met meer dan 70% reclame-uitingen mogen alleen worden bezorgd bij huishoudens met een Ja/Ja-sticker.

- ongeadresseerd reclamedrukwerk: reclamedrukwerk of proefmonsters van producten die gratis huis aan huis worden verspreid zonder vermelding van naam, adres of postbus en woonplaats van de ontvanger, niet zijnde:

a. een huis-aan-huisblad of andere informatie over werkzaamheden of activiteiten in de buurt die voor de bewoners of gebruikers van een woning, bedrijf of woonschip in die buurt van belang zijn om te weten;

b. drukwerk van vrijwilligers of niet-commerciële organisaties.

toelichting: in de definitie van ongeadresseerd reclamedrukwerk worden enkele uitzonderingen gemaakt. Hierdoor kan drukwerk van bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, of buurtbewoners gewoon bezorgd blijven worden

2. Een huis-aan-huisblad mag worden bezorgd bij een perceel, tenzij de bewoner of gebruiker expliciet kenbaar heeft gemaakt geen prijs te stellen op het ontvangen ervan.

3. Ongeadresseerd reclamedrukwerk mag uitsluitend worden bezorgd bij een perceel als de bewoner of gebruiker kenbaar heeft gemaakt prijs te stellen op het ontvangen ervan.

2) Toevoegen van een verwijzing naar het nieuwe artikel 29a in artikel 32 Strafbepaling van de Afvalstoffenverordening Harderwijk 2006

Aan de opsomming van artikelen in Artikel 32 Strafbepaling onder "Een gedraging in strijd met de volgende artikelen is een strafbaar feit in de zin van artikel 1a, onder 3º, Wet op de economische delicten:" wordt toegevoegd:

Artikel 29a. Ongeadresseerd drukwerk

Invoeringstermijn

Er is inmiddels enige jurisprudentie over een redelijke invoeringstermijn. De VNG schrijft daarover:

> Uit de rechtszaak over het opt-in-systeem in Amsterdam[3] blijkt dat er sprake moet zijn van een redelijke overgangstermijn. De branche moet kunnen anticiperen op de gewijzigde situatie. Het Hof keek hierbij naar het eerste moment waarop bleek dat binnen (een deel van) de gemeenteraad de wens bestond om een Ja/Ja sticker in te voeren en de datum waarop het opt-in-systeem in werking trad.
>
> Bij het bepalen van de overgangstermijn kunnen, gelet op het arrest van het Hof, de volgende factoren een rol spelen:
>
> - de eventuele geldingsduur van een bestaand opt-out-systeem
> - het feit dat sprake is van een voor de brancheorganisaties kenbaar debat over deze vorm van reclame dat bovendien al langer wordt gevoerd
> - het feit dat de invoering van het opt-in-systeem het verspreiden van ongeadresseerd reclamedrukwerk niet onmogelijk maakt

[3] Rechtsgang Gemeente Amsterdam:
- Arrest (Hoge Raad, 24 september 2021): https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2021:1360
- Hoger beroep (Gerechtshof Amsterdam 24 september 2019): https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2019:3423
- Eerste aanleg (Rechtbank Amsterdam 22 november 2017): https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2017:8565

Uit de uitspraak in het kort geding tussen de gemeente Rotterdam en de branche van 28 februari 2020[4], blijkt dat een overgangstermijn van twintig maanden moet worden gehanteerd. De gemeente Rotterdam heeft aangegeven in hoger beroep te gaan.

Voor wat betreft de gemeente Harderwijk is vanaf 19 november 2019[5] duidelijk dat het college streeft naar invoering van het opt-in-systeem. De lokale en regionale pers heeft er destijds uitgebreid verslag van gedaan[6]. Op dat moment begon voor de branche van reclameverspreiders de termijn om zich voor te bereiden op het nieuwe systeem. Inmiddels zijn er al meer dan 20 maanden voorbij. Er zal juridisch beken moeten worden of invoering per 1 januari 2023 mogelijk is.

De beoogde invoeringsdatum is uiterlijk 1 januari 2024 of zoveel eerder als gezien het bovenstaande mogelijk is.

Handhaving

Er vindt al handhaving plaats op de Afvalstoffenverordening Harderwijk 2006. Artikel 32 van de verordening bevat een opsomming van artikelen waarvan een overtreding van (één van) deze artikelen tot een strafbaar feit benoemd wordt in de zin van artikel 1a, onder 3º, Wet op de economische delicten. Het nieuw toe te voegen artikel over ongeadresseerd reclamedrukwerk wordt toegevoegd aan deze opsomming. Daarmee kan dit meegenomen worden in de reguliere handhaving van de afvalstoffenverordening en ontstaat er een basis voor het opleggen van eventuele sancties.

Bijlagen bij dit voorstel

a) 20220125 Raadsbesluit Wijzigen_van_de_Afvalstoffenverordening_ivm_opt-in-systeem_voor_ongeadresseerd_reclamedrukwerk
b) 20220107 - Harderwijk - Milieu-impacttool-ja-ja-sticker-vng-rebel

---

[4] Rechtsgang Gemeente Rotterdam:
- Eerste aanleg (Rechtbank Rotterdam 28 februari 2020): https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2020:1794

[5] Beantwoording schriftelijke vragen D66 & ChristenUnie - Opt-in systeem van 5 oktober 2019; kenmerk 02430000030471 / 02430000101999. Het college doet daarin de toezegging: *"Wij omarmen het invoeren van een opt-in systeem in Harderwijk. Wij streven ernaar dat het systeem eind 2020 ingevoerd is."*

[6] In de pers op 22 november 2019:
- Harderwijkse Zaken: *Ja/Ja-stickers straks ook in Harderwijk*: https://www.harderwijksezaken.nl/nieuws/ja-ja-stickers-straks-ook-in-harderwijk
- De Stentor: *Folders in de brievenbus in Harderwijk? Dan ja/ja-sticker plakken*: https://www.destentor.nl/harderwijk/folders-in-de-brievenbus-in-harderwijk-br-dan-ja-ja-sticker-plakken~a398f037/