gemeente
Haarlemmermeer

# raadsvoorstel

| | |
|---|---|
| Onderwerp | Invoering opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk (ja-sticker) |
| Portefeuillehouder | mr. Mariëtte Sedee-Schuitemaker |
| Steller | Saskia de Wit en Maureen van Munster |
| Collegevergadering | 12 oktober 2021 |
| Raadsvergadering | |
| Raadsvoorstelnummer | 2021.0002294 |

**Voorstel**

Het college besluit de raad voor te stellen om:

1. het opt-in systeem met een ja-sticker in te voeren, zodat ongeadresseerd reclamedrukwerk alleen verspreid wordt onder inwoners die daarvoor kiezen;
2. de kosten hiervan ter hoogte van € 45.500 te dekken uit het beschikbare budget voor het beleidsdoel 'Het sturen van afvalstromen naar maximaal hergebruik' van het programma Kwaliteit Fysieke Omgeving, taakveld 7.3';
3. minimaal 30% redactionele inhoud die betrekking heeft op lokale gebeurtenissen te bepalen voor huis-aan-huisbladen;
4. de Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021, eerste wijziging vast te stellen.

## 2 Samenvatting

Veel ongeadresseerd reclamedrukwerk komt ongelezen bij het oud papier. Om dit te voorkomen willen wij een opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk (ja-sticker) invoeren. Hierdoor worden reclamefolders alleen bezorgd bij inwoners die hebben aangegeven deze te willen ontvangen. Dit leidt tot minder papierverspilling (afvalpreventie), minder water- en energieverbruik en een vermijding van de uitstoot van $CO_2$. Daarnaast levert een vermindering van de hoeveelheid ongelezen reclamedrukwerk een bijdrage aan het behalen van de doelstellingen van het raadsvoorstel 'Aanpassing Aanpak van Afval- naar Grondstofinzameling' (VANG) 2020. Hiermee richten wij ons op de vermindering van restafval en het beter scheiden van grondstoffen. Om ondernemers de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op de invoering van de maatregel wordt deze negen maanden na besluitvorming door de gemeenteraad ingevoerd.
De verspreiding van huis-aan-huisbladen blijft ongewijzigd. Om huis-aan-huisbladen te onderscheiden van reclamedrukwerk stellen wij een eis van minimaal 30% redactionele inhoud, met lokale gebeurtenissen.

## 3. Uitwerking

### *3.1 Wat willen we bereiken*

Drie op de tien inwoners gooien reclamedrukwerk ongelezen bij het oud papier, soms met het folie er nog omheen. In de gemeenteraad is al diverse malen gevraagd om maatregelen te treffen om de verspreiding van ongeadresseerd reclamedrukwerk tegen te gaan. De laatste keer was tijdens de raadsvergadering van 18 maart 2021, bij de behandeling van de Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021 (2021.0000178). De portefeuillehouder Milieu heeft toen toegezegd om een plan uit te werken waarin alle aspecten aan de orde komen, zodat een afgewogen oordeel door de raad mogelijk is.

Momenteel bestaat 11% van het restafval in Haarlemmermeer uit oud papier. Gemiddeld heeft 14% van de huishoudens in Nederland een sticker op de brievenbus om aan te geven dat zij geen prijs stellen op reclamedrukwerk en/of huis-aan-huisbladen. Hier is milieuwinst te halen door ervoor te zorgen dat reclamedrukwerk terechtkomt bij de mensen die het ook echt willen hebben. Ons doel is verspilling tegen te gaan, met inachtneming van de informatievoorziening en de economische belangen van bedrijven. Een vermindering van de hoeveelheid, ongelezen, reclamedrukwerk levert tevens een bijdrage aan het behalen van de doelstellingen van het raadsvoorstel 'Aanpassing Aanpak van Afval- naar Grondstofinzameling' (VANG) 2020 (2020.0000853). Hiermee richten wij ons op de vermindering van restafval en het beter scheiden van grondstoffen. Het doel is om de hoeveelheid restafval terug te brengen naar 30 kg per inwoner per jaar in 2025 (in 2020 bedroeg dit 200 kg) om zo toe te werken naar een circulaire economie in 2050.

### *3.2 Wat gaan we daarvoor doen?*

<u>Invoeren ja-sticker</u>

Tot nu toe krijgt ieder adres in Haarlemmermeer automatisch folders en huis-aan-huisbladen in de brievenbus, behalve als de inwoner door een Nee-nee-sticker aangeeft deze niet te willen ontvangen. Met een nee-ja-sticker op de brievenbus ontvangt de inwoner wel huis-aan-huisbladen, maar geen ongeadresseerd reclamedrukwerk. Wij hebben de mogelijkheid voor Haarlemmermeer onderzocht om de hoeveelheid ongeadresseerd reclamedrukwerk te verminderen door de invoering van een ja-sticker. Door deze sticker op de brievenbus te plakken kunnen inwoners aangeven dat zij ongeadresseerd reclamedrukwerk willen ontvangen (opt-in systeem). Deze sticker betekent een omkering van het huidige systeem (opt-out systeem). In het nieuwe systeem wordt de lokale krant, zoals het Witte Weekblad of HC-Nieuws, altijd bezorgd, tenzij men actief door een nee-nee-sticker aangeeft geen huis-aan-huisbladen te willen ontvangen. De huidige stickers blijven geldig. Inwoners kunnen als volgt hun voorkeur kenbaar maken:

| Sticker | Ongeadresseerd (reclame)drukwerk | Lokale krant |
|---|---|---|
| ja | ja | ja |
| nee-ja * | nee | ja |
| nee-nee | nee | nee |
| geen sticker | nee | ja |

* Deze sticker wordt met de invoering van de ja-sticker overbodig en wordt niet meer in voorraad gehouden.

Enkele grote steden (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Haarlem, Zaandam en Tilburg) hebben inmiddels het opt-in systeem ingevoerd. Uit de resultaten van deze gemeenten blijkt dat circa 80% van de inwoners ervoor kiest om geen reclamedrukwerk te ontvangen. Uit een enquête in Haarlem blijkt dat 72 % van de inwoners tevreden is over de maatregel. (bron:

https://www.haarlem.nl/bestandsopslag/bestanden/Feiten_en_cijfers/Digipanel/Rapport_digipanel_Brievenbusstickers_2019.pdf).

Milieuresultaten

De invoering van de ja-sticker leidt tot minder papierverspilling (afvalpreventie), minder water- en energieverbruik en een vermijding van de uitstoot van $CO_2$. De te verwachten milieuresultaten van de invoering van de ja-sticker kunnen per gemeente worden berekend met de milieu-impacttool van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De resultaten zijn afhankelijk van de werking van het huidige opt-out systeem. Als een laag percentage inwoners een nee-nee of nee-ja sticker heeft, dan is meer milieuwinst te bereiken. Voor Haarlemmermeer, waar het percentage inwoners met een dergelijke sticker laag is, verwachten wij op basis van de milieu impacttool van de VNG, dat invoering van een opt-in systeem exclusief huis-aan-huisbladen zal leiden tot een vermindering van:

- papierverspilling van ruim 600 ton per jaar;
- waterverspilling ruim 22.000 m3;
- vermijding $CO_2$ ruim 1.100 emissies (ton $CO_2$-eq);
- energieverspilling 1.600.000 MJ-eq.

Deze resultaten kunnen worden bereikt wanneer 13% van de huishoudens een ja-sticker heeft geplakt.

Lokale informatievoorziening

De invoering van de ja-sticker heeft geen gevolgen voor de lokale informatievoorziening doordat voor huis-aan-huisbladen het opt-out systeem blijft gelden. Door de invoering van de ja-sticker wordt rekening gehouden met inwoners die reclame op papier willen blijven ontvangen.

In de Nederlandse Reclame Code is opgenomen dat een huis-aan-huisblad minimaal 10% redactionele inhoud die betrekking heeft op lokale gebeurtenissen moet hebben. Anders wordt het blad aangemerkt als reclamedrukwerk. In andere gemeenten zien we na invoering van het opt-in systeem een verschuiving optreden waarbij advertenties verhuizen naar huis-aan-huisbladen. Door eisen te stellen aan de minimale hoeveelheid redactionele inhoud van een huis-aan-huisblad voorkomen deze gemeenten dit. Gemeenten als Rotterdam hebben goede ervaringen met een percentage van minimaal 30% redactionele inhoud. In navolging van deze gemeenten stellen wij voor om minimaal 30% redactionele inhoud die betrekking heeft op lokale gebeurtenissen te bepalen voor huis-aan-huisbladen.

Economische effecten

Het bereiken van potentiële consumenten is in het belang van lokale ondernemers. Uit overleg met het Haarlemmermeers Ondernemers Platform (HOP) over de invoering van een opt-in systeem blijkt dat dit geen belemmeringen oplevert. Veel ondernemers geven in toenemende mate de voorkeur aan andere manieren van adverteren. Er wordt meer gebruik gemaakt van digitale dragers, zoals folderapps (kiesjefolders), nieuwsbrieven, sociale media en dergelijke en minder via papieren folders. De invoering van de ja-sticker vormt een stimulans voor ondernemers om deze nieuwe manieren verder te verkennen en mogelijkheden te beproeven.

De invoering van de ja-sticker heeft vooral gevolgen voor de uitgever en de verspreider vanwege de vermindering van het aantal verspreide folders en daarmee een vermindering van omzet. De transitie naar een circulaire samenleving met minder afval vraagt echter ook om verandering en het vinden van een circulair verdienmodel. Wij houden rekening met de belangen van bedrijven door een redelijke overgangstermijn van negen maanden te hanteren.

Tegenstanders van het opt-in systeem wijzen vooral op de economische gevolgen voor ondernemers, de grafische industrie en bezorgers (omzetverlies en verlies van werkgelegenheid). In de onderzoeken waarop zij zich baseren wordt niet ingegaan op het feit dat drie van de tien inwoners die folders ontvangt, deze ongelezen weggooit. Door de ja-sticker worden mensen bereikt die geïnteresseerd zijn, waardoor adverteren effectiever is. De bedrijven kunnen hun werkzaamheden voortzetten en folders blijven verspreiden, alleen bij minder adressen. De mogelijkheid om te adverteren in lokale bladen blijft daarnaast bestaan. De verspreiding hiervan blijft ongewijzigd. Verspreider van huis-aan-huis folders De Schakel heeft in andere gemeenten ervaring opgedaan met de invoering van de ja-sticker. Het bedrijf heeft aangegeven gemerkt te hebben dat de ja-sticker een tendens is waar zij als verspreider inmiddels aan gewend zijn. Vanuit hun ervaringen in Haarlem blijkt de sticker goed te werken, zonder noemenswaardige klachten. De Schakel wijst op het belang van een goede verspreiding en een heldere uitleg bij de omschakeling. Stickers verspreiden via de krant zoals wij van plan zijn, vindt De Schakel een goed idee. De invoering is dus niet nieuw en is voorzienbaar. Zij kunnen voortbouwen op hun ervaringen in andere gemeente en kunnen de sticker eveneens verspreiden om zo gericht folders te kunnen blijven verspreiden.

### *3.3 Wat mag het kosten?*

De kosten voor de uitvoering van dit voorstel worden geraamd op € 45.500. Dit bedrag is als volgt gespecificeerd:

| | |
|---|---|
| Communicatie | € 16.500 |
| Projectleiding (extern) | € 15.000 |
| Onderzoek en evaluatie | € 13.000 |
| Totaal | € 45.500 |

Vanuit de ervaringen van andere gemeenten, bijvoorbeeld Haarlem, is gebleken dat de handhavingskosten beperkt zijn. Mocht blijken dat er meer kosten voor handhaving moeten worden gemaakt, dan dekken wij deze kosten uit de Afvalstoffenbegroting.

In de berekening van de kosten is er rekening mee gehouden dat de inkoop-btw compensabel is. De kosten worden gedekt uit het beschikbare budget voor het beleidsdoel 'Het sturen van afvalstromen naar maximaal hergebruik' van het programma Kwaliteit Fysieke Omgeving, taakveld 7.3'.

### *3.4 Wie is daarvoor verantwoordelijk?*

De raad is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van financiële middelen en het vaststellen van verordeningen. Maatregelen in het kader van de uitvoering van het afvalbeleid vallen onder de verantwoordelijkheid van het college. De portefeuillehouder Milieu is het eerste aanspreekpunt.

### *3.5 Welke overige relevante informatie is beschikbaar?*

Juridische aspecten

*Grondslag en jurisprudentie*

De gemeenteraad kan in het belang van de bescherming van het milieuregels stellen voor de preventie van afvalstoffen en om milieueffecten te beperken. De grondslag voor het invoeren van de ja-sticker is artikel 10.23 van de Wet milieubeheer.

Er is geen landelijke wetgeving voor wat betreft het verspreiden van ongeadresseerd drukwerk. Wel is er sinds 1993 de Code Verspreiding ongeadresseerd Reclamedrukwerk. De invoering van de ja-sticker is hiermee niet in strijd.

Uit diverse uitspraken van de rechter over de ja-sticker blijkt dat voor de regeling voldoende wettelijke grondslag bestaat en dat de regeling in beginsel niet in strijd is met Europees recht of met algemene rechtsbeginselen. Wel moet er sprake zijn van een redelijke overgangstermijn. Wij menen dat een overgangstermijn van negen maanden redelijk is. De branche moet kunnen anticiperen op de gewijzigde situatie. De ingangsdatum van de regeling is daarom negen maanden na de officiële bekendmaking.

Diverse bedrijven hebben in Amsterdam cassatie ingesteld bij de Hoge Raad (HR). Bij de HR was onder meer de vraag aan de orde of voor het opt-in-systeem een voldoende wettelijke grondslag bestaat en of de gemeentelijke regeling niet in strijd is met hogere regelgeving of algemene rechtsbeginselen. De HR heeft geoordeeld dat de invoering van het opt-in-systeem juridisch toelaatbaar is. De Wet Milieubeheer laat ruimte aan gemeenten om in verband met afvalpreventie bepaalde regels te stellen. Ook is het opt-in systeem niet in strijd met de algemene rechtsbeginselen.

*Wijzigingen regelgeving*
Voor het invoeren van de ja-sticker is een aanpassing van de Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021 nodig. Wij stellen voor na artikel 15 van de huidige Afvalstoffenverordening artikel 15a toe te voegen. Hierin wordt beschreven wat valt onder ongeadresseerd reclamedrukwerk. Verder wordt hierin bepaald dat dit niet bezorgd mag worden, tenzij de bewoner dit aangeeft. Ook huis-aan-huisbladen met minder dan 30% redactionele inhoud die betrekking heeft op lokale gebeurtenissen vallen onder die noemer.

Tevens moet de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) worden gewijzigd. Artikel 2:6 lid 3 van de APV bepaalt dat het verbod op het verspreiden van gedrukte stukken niet van toepassing is op het huis-aan-huis verspreiden of het aan huis bezorgen van gedrukte of geschreven stukken en afbeeldingen. Hier moet een nuancering in aangebracht worden om te voorkomen dat er tegenstrijdigheden ontstaan tussen de twee verordeningen. Wij stellen voor om dit artikel bij de eerstvolgende wijziging van de APV aan te passen. Artikel 2:6 lid 3 APV komt dan als volgt te luiden: Het verbod geldt niet voor het huis-aan-huis verspreiden of het aan huis bezorgen van gedrukte en geschreven stukken en afbeeldingen, zoals genoemd in artikel 15a van de Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021.

*Handhaving*
Wij handhaven de naleving van de ja-sticker door bij meldingen van inwoners de adverteerder aan te schrijven. Deze krijgt twee weken de tijd om nieuwe ongewenste verspreiding te voorkomen. Indien er opnieuw een melding komt, dan maken wij proces-verbaal op. Bij een derde overtreding door ongewenste bezorging op een adres, leggen wij op grond van Beleidsregels bestuurlijke sancties gemeente Haarlemmermeer 2016 een dwangsom op.

<u>Communicatie</u>
Het is van belang dat inwoners en ondernemers geïnformeerd zijn over de verandering en de werking van de ja-sticker. Wij lichten het doel en de werkwijze van de ja-sticker toe op de gemeentepagina 'Informeer' en via de overige nieuwskanalen van de gemeente. Wij informeren ondernemers over de invoering van de ja-sticker. Met verspreiders van folders Spotta en De Schakel hebben wij contact opgenomen om afspraken te maken over medewerking bij het invoeren van de ja-sticker. Daarnaast is uitgever BDU, de uitgever van onze lokale kranten HC

Nieuws en Witte Weekblad, bereid om samen met ons informatie te verstrekken bij de overgang van het opt-out systeem naar een opt-in systeem voor reclamedrukwerk.

De stickers worden verspreid met de lokale kranten. Ook zullen de stickers verkrijgbaar zijn bij onze gemeente en bij BDU. In het HC Nieuws en Witte Weekblad wordt gedurende enkele weken redactionele aandacht gegeven aan de wijziging naar een opt-in systeem. Huishoudens met een Nee-nee-sticker op hun brievenbus worden niet bereikt. Zij hebben al aangegeven dat zij geen krant of folders willen.

***3.6 Wanneer en hoe zal de raad/het college over de voortgang worden geïnformeerd?***
Wij informeren de raad door de ja-sticker een jaar na de invoering te evalueren.

**4. Ondertekening**
Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,

de loco-secretaris, de burgemeester,

Michiel Ruis Marianne Schuurmans-Wijdeven

M. Steffens - van de Water

Bijlage(n):
- Afvalstoffenverordening 2021, eerste wijziging

gemeente
Haarlemmermeer

**Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021, eerste wijziging**

De raad van de gemeente Haarlemmermeer,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer van 12 oktober 2021;

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

overwegende dat het wenselijk is de Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021 te wijzigen in verband met het invoeren van het opt-in-systeem (ja-sticker);

B E S L U I T E N:

vast te stellen de Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021, eerste wijziging.

De Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021 (Afvalstoffenverordening) wordt als volgt gewijzigd:

**Artikel I**
Na artikel 15 van de Afvalstoffenverordening wordt artikel 15a ingevoegd dat luidt:

Artikel 15a. 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;
- 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.
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. Het is verboden ongeadresseerd reclamedrukwerk te bezorgen bij een perceel, tenzij de bewoner kenbaar heeft gemaakt prijs te stellen op het ontvangen ervan.

**Artikel II. Slot en overgangsbepalingen**
1. Deze verordening treedt in werking op de dag nadat de verordening op de wettelijk voorgeschreven wijze is gepubliceerd.

**Artikel III. Citeertitel**
Deze verordening kan worden aangehaald als ‘Afvalstoffenverordening gemeente Haarlemmermeer 2021, eerste wijziging’.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [datum].

| | |
|---|---|
| de griffier, | de burgemeester, |
| J. van der Rhee, B.Ha | M. Schuurmans-Wijdeven |