Januari 2022

Handreiking introduceren ‘Ja/Ja-sticker’



VANG
huishoudelijk afval

Inhoudsopgave

1.	**Innovatie reclamedrukwerk**	3
2.	**Stappenplan**	4
3.	**Juridische context**	7
4.	**Systeemkeuzes**	8
5.	**Wijzigingen in verordeningen**	10
6.	**Handhaving**	13
7.	**Kosten**	14
8.	**Communicatie**	15

De tekst van dit document is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. De opstellers (NVRD, RWS en Stantec) aanvaarden geen aansprakelijkheid voor eventuele onjuistheden, onvolledigheden en/of onjuist gebruik van de geboden informatie. Aan de inhoud van dit document kunnen geen rechten worden ontleend.

Innovatie reclamedrukwerk

In 2018 introduceerde de gemeente Amsterdam als eerste gemeente in Nederland de Ja/Ja-sticker voor ongeadresseerd reclamedrukwerk. De introductie van deze innovatieve maatregel ging niet zonder slag of stoot: de reclamebranche stelde de rechtmatigheid van het concept in diverse rechtszaken ter discussie. Desondanks volgden diverse andere gemeenten het Amsterdamse voorbeeld, waardoor de do's en don'ts van het concept steeds duidelijker werden. Inmiddels achten steeds meer gemeenten de juridische rechtmatigheid van het systeem voldoende bewezen en is de Ja/Ja-sticker nadrukkelijk in opmars.

Er leven bij gemeenten die de maatregel willen introduceren doorgaans veel vragen rondom het proces van implementatie. De juridische aspecten en de betrokkenheid van uiteenlopende stakeholders vereisen een planmatige aanpak en zorgvuldige communicatie. Deze handreiking biedt gemeenten hierbij ondersteuning.

Het opt-in systeem in vogelvlucht

De Ja/Ja-sticker voor ongeadresseerd reclamedrukwerk wordt ook wel een 'opt-in' systeem genoemd. Dit systeem betreft in feite een omdraaiing van de huidige situatie. Traditioneel kunnen inwoners met een sticker kenbaar maken dat ze géén reclamedrukwerk willen ontvangen. Bij een opt-in systeem geven inwoners het aan als ze wél prijs stellen op reclamedrukwerk. In de nieuwe situatie ontvangen ze 'zonder sticker' dus géén ongeadresseerd reclamedrukwerk. De betekenis van de verschillende stickers bij een opt-in systeem is in tabel 1 samengevat.

Type sticker[1]	Effect
Géén sticker	Geen reclame, wel huis-aan-huis bladen
JA - JA sticker of JA-sticker	Wel reclame, wel huis-aan-huis bladen
NEE – NEE sticker	Geen reclame, geen huis-aan-huis bladen
NEE – JA sticker	Geen reclame, wel huis-aan-huis bladen. Deze situatie komt overeen met een situatie zonder sticker.

Tabel 1: betekenis stickers in een opt-in systeem

Leeswijzer

Dit plan van aanpak beschrijft de te hanteren aanpak voor de introductie van een Ja/Ja-sticker (opt-in systeem) in een gemeente. Onderstaand worden achtereenvolgens de te doorlopen stappen, de juridische context, te maken systeemkeuzes, de benodigde wijzigingen in verordeningen, de wijze van handhaven, de financiële aspecten en aandachtspunten bij de communicatie beschreven. Deze hoofdstukken zijn tot stand gekomen op basis van online research en een rondgang langs gemeenten die reeds een opt-in systeem hebben geïntroduceerd[2]. Daarbij geldt dat het gaat om een relatief nieuw systeem, waarbij verschillende gemeenten in het proces van implementatie andere accenten leggen. Deze handreiking beoogt gemeenten inzicht te geven in de te maken afwegingen, zonder daarbij een vastomlijnd voorschrift voor de invulling van de te doorlopen stappen te geven.

[1] In theorie zou ook een 'JA/NEE' sticker kunnen bestaan, voor huishoudens die wél reclame willen ontvangen en geen huis-aan-huis bladen. Zowel in de reguliere situatie als bij een opt-in systeem komt dit echter slechts zeer sporadisch voor. De JA/NEE sticker is daar-om niet in omloop. Het staat inwoners uiteraard vrij om zelf een 'JA/NEE' melding bij de brievenbus aan te brengen als zij daar prijs op stellen.

[2] In totaal hebben 8 gemeenten die reeds een opt-in systeem hebben ingevoerd informatie voor deze handleiding aangeleverd.

Stappenplan

Dit hoofdstuk beschrijft kort de stappen die gezet moeten worden voor de implementatie van een opt-in systeem. Figuur 1 bevat een schematische weergave van deze stappen en een indicatieve tijdsplanning. De praktijk leert dat de minimale voorbereidingstijd voor implementatie van een opt-in systeem vijf tot zes maanden bedraagt. Daarbij is de doorlooptijd van het bestuurlijke traject rondom aanpassing van de afvalstoffenverordening doorslaggevend.



1

Bepaal de aanpak

In deze stap moet in samenspraak met de afdelingen juridische zaken, handhaving, communicatie en met de portefeuillehouder een aantal keuzes gemaakt worden over de precieze reikwijdte en regels van het opt-in systeem. Zie hiervoor hoofdstuk 5. Het is raadzaam deze fase af te sluiten met een formeel besluit over de gemaakte keuzes en de beoogde ingangsdatum. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een collegebesluit of een door het college vastgesteld raadsmemo waarin de gemaakte keuzes en de ingangsdatum formeel worden vastgelegd. Dergelijke informatie is openbaar en daarmee is het voor alle mogelijke belanghebbenden 'voorzienbaar' dat het opt-in sys-teem per de voorgestelde ingangsdatum in werking treedt. Dit versterkt de juridische positie van de gemeente. Tevens is dit een passend moment om de verspreiders van reclamedrukwerk op de hoogte te stellen van de beweegredenen om het systeem in te voeren en de beoogde ingangsdatum.

2

Stel het wijzigingsbesluit afvalstoffenverordening op

De regels voor het opt-in systeem worden in stap 2 vastgelegd in de concept afvalstoffen-verordening[3]. Een tekstvoorstel is opgenomen in hoofdstuk 6. De VNG adviseert bij het wijzigen van de afvalstoffenverordening in algemene zin om een inspraakperiode te hanteren. Als het uitsluitend gaat om introductie van een Ja/Ja-sticker, is een inspraakperiode op grond van de Wet Milieubeheer echter niet verplicht. Dat betekent dat het bepaalde in de lokale inspraakverordening hierin de doorslag geeft.

In de praktijk is het organiseren van een inspraakperiode in het algemeen raadzaam. De meeste gemeenten die reeds beschikken over een opt-in systeem, hebben bij het vaststellen van de regels ook een dergelijke inspraakmogelijkheid geboden. Op deze manier wordt de mening van ingezetenen en belanghebbenden meegenomen in de besluitvorming, hetgeen de juridische positie van de gemeente versterkt.

In deze handreiking is het uitgangspunt daarom dat er sprake is van een inspraakprocedure bij het vaststellen van de regels voor het opt-in systeem. Dat betekent dat het college in stap 2 moet besluiten de concept verordening vrij te geven voor inspraak.

3

Inspraak concept afvalstoffenverordening

Gedurende zes weken kunnen ingezetenen en belanghebbenden een zienswijze indienen. Publicatie van de beoogde wijziging in de verordening gebeurt online. Het is raadzaam hiervoor de reguliere gemeentelijke aanpak voor inspraakprocedures te volgen. Na zes weken worden inspraakreacties verwerkt in een zienswijzennota. De exacte procedure voor vaststelling hiervan is per gemeente verschillend. Zo zal in de ene gemeente het college de concept zienswijzennota en de concept verordening ter vaststelling aanbieden aan de gemeenteraad, terwijl het in de andere gemeente gebruikelijk is dat het college de zienswijzennota vaststelt en deze ter kennisgeving aan de raad voorlegt.

[3] In voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet kiezen sommige gemeenten er voor de afvalstoffenverordening integraal onderdeel te laten uitmaken van een Verordening Fysieke Leefomgeving of een Verordening Kwaliteit Leefomgeving. In dit geval worden ook de regels voor het opt-in systeem in deze verordening opgenomen.

4

De operationele voorbereiding

In deze fase bereidt de gemeente de inwerkingtreding van het systeem operationeel voor. Dat komt neer op het inkopen van stickers, het organiseren van de verspreiding ervan en het uitrollen van de communicatie richting inwoners. Hiervoor kunnen de reguliere online en offline massamediale communicatiekanalen van de gemeente worden ingezet. Ook het informeren van de gemeentelijke telefoondienst (bijvoorbeeld een Klant Contact Centrum) voor het beantwoorden van vragen van inwoners is in deze fase een aandachtspunt. Daarnaast dient de praktische kant van de handhaving georganiseerd te worden, waaronder het inrichten van een meldpunt voor inwoners.

5

Monitor en communiceer de resultaten van de Ja/Ja-sticker

Direct na de inwerkingtreding van de regeling is het zaak goed bij te houden of en in welke frequentie er meldingen binnenkomen én vragen van inwoners adequaat af te handelen. Om het politieke- en maatschappelijke draagvlak van de Ja/Ja-sticker te borgen, is het van belang om het effect ervan te meten en te communiceren. In hoeverre sluiten de resultaten aan bij de aannames die vooraf zijn gedaan? Is er behoefte aan bredere communicatie? Zijn lokale ondernemers voldoende aangesloten? Et cetera.

Indicatief planningsschema introductie Ja/Ja-sticker

Week	1 2 3 4	5 6 7 8	9	10 11 12 12 14 15	16 17	18 19 20 21	22 23 24 25
Onderdeel	**aanpak bepalen**	**Opstellen wijzigingsbesluit afvalstoffenverordening**	Voorbereiden inspraak	**inspraakperiode**	Inspaaknota opstellen	**operationale voorbereiding**	**monitoring werking (doorlopend)**

Acties en aandachts-punten	- Afstemmen systeemkeuzes:
	  - Reikwijdte sticker
	  - Definities
	  - Handhaving
	- Communicatieplan opstellen
	- Besluitvorming aanpak: collegebesluit
		- Opstellen concept wijzigingsbesluit
		- Inplannen bestuurlijk traject
			- Inspraak voorbereiden
			- Inspraakperiode van 6 weken
			- Nota van Inlichtingen (Nvl) opstellen
			- Nvl laten vaststellen en terugkoppelen indieners
						- Inkopen stickers
						- Uitgifte stickers organiseren
						- Meldpunt inrichten
							- Meldingen monitoren
							- Vragen inwoners beantwoorden

mijlpalen bestuurlijk traject	**Mijlpaal 1** Collegebesluit aanak en Raads Inormatie brief	**Mijlpaal 2** Collegebesluit start inspraak afvalstoffen-verordening		**Mijlpaal 3** Collegebesluit afvalstoffen-verordening aanbieden aan gemeenteraad		**Mijlpaal 4** Raadsbesluit vaststellen afvalstoffen-verordening [1]	**Mijlpaal 5** Ingangsdatum Ja/Ja sticker
Communicatie momenten	- informeren interne stakeholders	- Informeren verspreiders drukwerk - Algemeen persbericht		Inpraakperiode		- Informeren alle relevante stakeholders	
Afstemming	- Juridische zaken - Handhaving - Communicatie - Portefeuillehouder	- Juridiche Zaken - Communicatie - Portefeuillehouder	- Communicatie (Ter inzage legging) - Juridichsche Zaken (Formulering inspraakreacties) - Portefeuillehouder			- Eventueel inkoop - Communicatie en KCC - Handhaving	- Handhaving - Communicatie

1. Mogelijk moet de verordening ingebracht worden in de raadscommissie alvorens over te kunnen gaan tot een raadsbesluit.

Figuur 1: Indicatief planningsschema introductie Ja/Ja-sticker

Juridische context

Onderstaande tabel geeft een overzicht van juridische procedures rondom de introductie van de Ja/Ja-sticker in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag. In de tabel is het gebruik van juridisch jargon vermeden, steeds is een link naar de volledige uitspraak opgenomen. Het is aan de gemeente om te bepalen of men het opt-in systeem juridisch voldoende bewezen acht om tot invoering van de maatregel over te gaan.

Datum	Gemeente	Uitspraak
22-11-2017	Amsterdam	Het in Amsterdam gehanteerde model is juridisch rechtmatig. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
24-09-2019	Amsterdam	Hoger beroep: Het in Amsterdam gehanteerde model is juridisch rechtmatig – zie **hier** voor volledige uitspraak. Tegen de uitspraak is beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad.
05-02-2021	Amsterdam	Advies procureur generaal: het opt-in systeem in Amsterdam is rechtmatig. Zie **hier** de volledige conclusie.
24-09-2021	Amsterdam	Uitspraak Hoge Raad: het opt-in systeem in Amsterdam is rechtmatig. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
28-02-2020	Rotterdam	Kort geding: Gemeente dient een overbruggingsperiode van 20 maanden in te lassen tussen het raadsbesluit de sticker te introduceren en de daadwerkelijke introductie. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
06-10-2020	Rotterdam	Hoger beroep: De door de gemeente vastgestelde ingangsdatum van het opt-in systeem is niet onrechtmatig. Een overbruggingsperiode van 20 maanden is niet vereist. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
13-12-2019	Utrecht	Kort geding: Gemeente mag opt-in systeem voor reclame én huis-aan-huis bladen hanteren. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
25-02-2020	Utrecht	Hoger beroep: Gemeente mag opt-in systeem niet voor huis-aan-huis bladen hanteren tot uitspraak is gedaan in lopende bodemprocedure. Zie **hier** voor de volledige uitspraak. De gemeente stelt beroep in cassatie in bij de Hoge Raad.
07-05-2021	Utrecht	Advies Procureur Generaal: oordeel hof dat invoering Ja/Ja-sticker door gemeente Utrecht onrechtmatig is jegens huis-aan-huisblad in stand laten. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
24-09-2021	Utrecht	Uitspraak Hoge Raad: Invoering Ja/Ja-sticker voor huis-aan-huisbladen is onrechtmatig. Zie **hier** voor de volledige uitspraak.
24-06-2020	Den Haag	Kort geding: Gemeente hoeft geen overgangstermijn van 20 maanden te hanteren bij introductie van Ja/Ja-sticker.

Tabel 2: overzicht juridische context Ja/Ja-sticker

Samengevat blijkt uit tabel 2 dat in afgeronde rechtszaken is geconcludeerd dat:

- het invoeren van een opt-in systeem dat uitsluitend is gericht op ongeadresseerd reclamedrukwerk rechtmatig is;
- het invoeren van een opt-in systeem dat gericht is op huis-aan-huis bladen niet rechtmatig is.

Daarbij geldt uiteraard dat uitspraken steeds zijn gedaan ten aanzien van een specifieke gemeentelijke casus. Deze uitspraken zijn relevant voor de introductie van vergelijkbare systemen in andere gemeenten, maar niet per definitie één op één van toepassing.

Systeemkeuzes

Het introduceren van een Ja/Ja-sticker vereist dat hiervoor duidelijke kaders en regels worden vastgesteld. In dit verband moeten keuzes gemaakt worden ten aanzien van:

1. De definitie van reclamedrukwerk en huis-aan-huis blad;
2. Reikwijdte van het opt-in systeem;
3. De wijze van handhaven.

Ad 1. Definities

Binnen de nieuwe regelgeving moet exact duidelijk zijn welke definitie de gemeente hanteert voor ongeadresseerd reclamedrukwerk en voor een huis-aan-huis blad. Deze definities worden opgenomen in de afvalstoffenverordening. Veel gemeenten hanteren in dit verband de definities van de Stichting Reclame Code, aangevuld met een bepaling die drukwerk van vrijwilligers(organisaties) wel toestaat, zie hiervoor kader 1. Deze definities zijn ook als zodanig opgenomen in het VNG-model voor de afvalstoffenverordening.

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:

i) een huis-aan-huisblad of andere informatie over werkzaamheden of activiteiten in de buurt die voor de bewoners/gebruikers van een woning, bedrijf of woonschip in die buurt van belang zijn om te weten;
ii) drukwerk van vrijwilligers of niet-commerciële organisaties;

Huis-aan-huisblad:
Ongeadresseerd blad dat met een vaste frequentie gratis huis aan huis wordt verspreid in een geografisch beperkt gebied en waarvan tenminste 10% van de inhoud bestaat uit informatie over en nieuws uit het eigen verspreidingsgebied, niet zijnde reclame.

Kader 1: Definities, conform het VNG-model voor de afvalstoffenverordening



Een belangrijk element in bovenstaande definities is het percentage inhoudelijke content dat een huis-aan-huis blad dient te bevatten. Het merendeel van de gemeenten volgt hierin de reclame code commissie en kiest 10%. De gemeenten Rotterdam en Schiedam hanteren echter een percentage van 30%. Dit percentage is gebaseerd op het huidige percentage inhoudelijke content van de belangrijkste huis-aan-huis bladen in de eigen gemeente en is gekozen om het milieueffect van het opt-in systeem te optimaliseren. Reclamebladen met een zeer beperkt aandeel inhoudelijke content vallen immers buiten de definitie. Het nadeel van deze keuze is dat huis-aan-huis bladen de huidige 30% inhoudelijke content moeten continueren om binnen de definitie te blijven vallen. Omdat gemeente Rotterdam inhoudelijke huis-aan-huis bladen van belang acht voor de lokale nieuwsverspreiding heeft zij hierover afspraken gemaakt met belangrijke huis-aan-huis bladen. In een 'verklaring van overeenstemming' gaan de betreffende huis-aan-huis bladen een inspanningsverplichting aan om 30% inhoudelijke content te handhaven. Na een jaar wordt de nieuwe regelgeving geëvalueerd en worden waar nodig aanpassingen doorgevoerd.

Over een cijfermatig verband tussen het percentage inhoudelijke content in een huis-aan-huis blad en de daadwerkelijk gerealiseerde hoeveelheid papierbesparing zijn op basis van de op dit moment beschikbare gegevens geen uitspraken te doen. In het algemeen lijkt er in de praktijk in aantal (grotere) gemeenten sprake te zijn van een zogenaamd 'waterbedeffect', waarbij nieuwe huis-aan-huis bladen worden gelanceerd, waarin de hoeveelheid reclame wordt gemaximaliseerd binnen de door de gemeente toegestane grenzen voor huis-aan-huis bezorging[4].

Ad 2. Reikwijdte opt-in systeem

De gemeente moet bepalen of de Ja/Ja-sticker alléén van toepassing is op ongeadresseerd reclamedrukwerk of óók op huis-aan-huis bladen. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten kiest in dit verband voor een opt-in systeem dat uitsluitend geldt voor reclamedrukwerk. Een voornemen van de gemeente Utrecht om een opt-in systeem voor reclame én huis-aan-huisbladen in te voeren, is juridisch niet haalbaar gebleken. Op basis hiervan lijkt het op dit moment niet raadzaam een opt-in systeem te introduceren dat naast reclamedrukwerk óók geldt voor huis-aan-huisbladen.

Ad 3. Wijze van handhaven

Handhaving is in het huidige opt-out-systeem geen taak van gemeenten. Als een inwoner ondanks een nee/ja- of nee/nee-sticker reclame ontvangt, kan hij een klacht indienen bij de reclamebranche. Die wordt dan via een zelfreguleringssysteem van de Stichting Reclame Code verwerkt. Het nieuwe opt-in systeem wordt in de huidige situatie echter niet door de reclamebranche gehandhaafd. Het is dus aan de gemeente om de naleving van een opt-in systeem te handhaven. Het verdient nadrukkelijk aanbeveling de wijze van handhaven en de benodigde inzet van handhaving reeds in stap 1 (zie figuur 1) met de afdeling handhaving te bespreken.

[4] Het betreft onder meer het magazine 'City' dat bij het verschijnen van deze handreiking werd verspreid in Amsterdam, Den Haag, Haarlem, Rotterdam, Tilburg en Utrecht.

Wijzigingen in verordeningen

Afvalstoffenverordening

Voor de introductie van een opt-in systeem is het noodzakelijk de afvalstoffenverordening als volgt te wijzigen[5]. De onderstaande teksten zijn suggesties gebaseerd op de model afvalstoffenverordening van de VNG en dienen vanzelfsprekend nog getoetst te worden door de eigen gemeentelijke afdeling juridische zaken.

De in rood weergegeven tekstgedeelten dienen afhankelijk van de door gemeente te maken systeemkeuzes ingevuld te worden.

In het derde lid van artikel 15a dient een keuze gemaakt te worden tussen de eerste of de tweede variant.

A. Toevoeging artikel 15a

Na artikel 15 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

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 [aandeel (bijvoorbeeld 10%)] 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. Ongeadresseerd reclamedrukwerk mag uitsluitend worden bezorgd bij een perceel als de bewoner of gebruiker kenbaar heeft gemaakt prijs te stellen op het ontvangen ervan. [OF] Het is verboden ongeadresseerd reclamedrukwerk te bezorgen bij een perceel, tenzij de bewoner kenbaar heeft gemaakt prijs te stellen op het ontvangen ervan.

B. Aanpassing artikel 20

Artikel 20 wordt gewijzigd en komt als volgt te luiden:

Artikel 20. Strafbare feiten

Overtreding van het bij of krachtens de artikelen 4, 6, 8 tot en met 10 en 12 tot en met 19 bepaalde en de daarbij gegeven voorschriften en beperkingen, is een strafbaar feit als bedoeld in artikel 1a, onderdeel 3, van de Wet op de economische delicten.

[5] *De genoemde artikelnummers verwijzen naar de VNG Model-afvalstoffenverordening.*
Zie ***https://vng.nl/brieven/actualisatie-vng-model-afvalstoffenverordening***

C. Aanpassing toelichting

Aan de artikelsgewijze toelichting wordt een toelichting op artikel 15a. toegevoegd:

Artikel 15a. Ongeadresseerd drukwerk
Artikel 15a heeft als doel om de verspreiding van ongewenst drukwerk, en daarmee uiteindelijk afval, te voorkomen. De grondslag voor dit artikel is artikel 10.23 van de Wm.In het eerste lid zijn de definities opgenomen met het onderscheid tussen ongeadresseerd reclamedrukwerk voor commerciële doeleinden en huis-aan-huisbladen of drukwerk van niet commerciële organisaties, waaronder ook politieke partijen.

Met ongeadresseerd reclamedrukwerk wordt in deze verordening bedoeld al het reclamedrukwerk dat zonder adres wordt aangeboden. Onder deze definitie vallen alle aanduidingen zonder toevoeging van een feitelijk adres, zoals bijvoorbeeld "aan de bewoners van dit pand of gebouw". De gemeente kiest voor dit onderscheid omdat huis-aan-huisbladen en pamfletten een belangrijke functie vervullen voor onder meer de nieuwsverspreiding op lokaal niveau en de sociale cohesie in de buurt. Daarbij hebben deze bladen een lage frequentie.

In de definitie van huis-aan-huisblad is aangesloten bij de landelijke norm van de Stichting Reclamecode van 10% aan buurtgerichte redactionele inhoud. In het tweede lid is bepaald dat huis-aan-huisbladen bezorgd mogen worden bij een perceel (een woning, bedrijf of woonschip), tenzij de ontvanger onmiskenbaar duidelijk heeft gemaakt deze bladen niet te willen ontvangen. Met de komst van nee/nee-, ja/ja- en nee/ja-brievenbusstickers kunnen bewoners hun voorkeur ten aanzien van de ontvangst van commercieel reclamedruk-werk en/of de huis-aan-huisbladen kenbaar maken (zie Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 25 februari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:1528).

Overzicht stickers	Ongeadresseerd reclamedrukwerk gewenst	Ongeadresseerde huis-aan-huisbladen gewenst
ja/ja sticker	Ja	Ja
geen sticker	Nee	Ja
of nee/ja sticker		
nee/nee sticker	Nee	Nee

Tabel 3: Overzicht mogelijke stickers

In het derde lid is bepaald dat de gemeente bezorging van ongeadresseerd reclamedrukwerk uitsluitend toestaat als de ontvangende bewoner of gebruiker van een perceel (een woning, bedrijf of woonschip) onmiskenbaar – met een Ja/Ja-sticker – duidelijk heeft gemaakt dat hij het ongeadresseerde reclamedrukwerk wil ontvangen. Daarbij gaat het niet alleen om de bezorging maar ook om het laten bezorgen. De adverteerders dienen zich ook aan dit zogenoemde opt-in systeem te houden (zie Gerechtshof Amsterdam 24 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3423).

Bovenstaande wijzigingen dienen, na een inspraakperiode van zes weken, middels een wijzigingsbesluit Afvalstoffenverordening vastgesteld te worden door de gemeenteraad.

Controle van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Naast het wijzigen van de afvalstoffenverordening is het raadzaam te controleren of APV wijziging behoeft. Veel APV's bevatten (een variant op) de bepaling zoals weergegeven in kader 2 waarin een uitzondering gemaakt wordt voor het huis-aan-huis verspreiden of bezorgen van gedrukte of geschreven stukken. De meeste gemeenten hanteren het standpunt dat deze bepaling onverlet laat dat in de afvalstoffenverordening bepalingen kunnen worden opgenomen om de bezorging van reclamedrukwerk nader te reguleren. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de **toelichting van de APV van gemeente Rotterdam (zie pagina 113).**

De gemeente Utrecht heeft er daarentegen voor gekozen de APV wél aan te passen en artikel 3 uit de voorbeeldtekst hieronder te laten vervallen. Het betreffende wijzigingsbesluit is via **deze link** te vinden (agendapunt 15).

Voorbeeld: VNG-model Algemene plaatselijke verordening

Indien de APV conform het VNG-model is opgesteld, bevat deze doorgaans de volgende bepaling over het verspreiden van gedrukte stukken, waaronder reclamedrukwerk.

Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen:

1. Het is verboden gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen onder publiek te verspreiden dan wel openlijk aan te bieden op door het college aangewezen openbare plaatsen.
2. Het college kan het verbod beperken tot bepaalde dagen en uren.
3. Het verbod is niet van toepassing op het huis-aan-huis verspreiden of het aan huis bezorgen van gedrukte of geschreven stukken en afbeeldingen.
4. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
5. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Kader 2: Voorbeeld bepaling verspreiden drukwerk APV



Handhaving

Voor de handhaving heeft de gemeente de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. In het geval van strafrechtelijke handhaving dient de gemeente hierover afspraken te maken met het Openbaar Ministerie. In een rondgang langs gemeenten zijn geen voorbeelden gevonden van gemeenten waarbij deze handhavingstrategie resulteert in het daadwerkelijk opleggen van sancties.

In geval van bestuursrechtelijke handhaving voert de gemeente zelf de regie over handhaving. In de praktijk werken de meeste gemeenten met de handhavingsstrategie die is weergegeven in tabel 4.

Stap	Actie
Stap 1: Melding	Evenals in de huidige situatie kunnen inwoners een melding doen wanneer zij ten onrechte ongeadresseerd reclamedrukwerk ontvangen. Dit kan bijvoorbeeld middels een online formulier op de gemeentelijke website. Voor adequate handhaving is het bijvoegen van een foto van het ontvangen reclamemateriaal wenselijk.
Stap 2: Waarschuwing	Bij meerdere meldingen van ten onrechte ontvangen reclame treedt de gemeente in contact met de verspreider en/of de opdrachtgever voor verspreiding – dit betreft een waarschuwing.
Stap 3: Sanctie	Er wordt een last onder dwangsom opgelegd na een x-tal meldingen in een bepaalde tijdseenheid. Indicatief gaat het veelal om een last van €500,- per overtreding tot een maximum van €5000,- of €10.000,-

Tabel 4: Handhavingsstrategie opt-in systeem

Een aantal gemeenten heeft de wijze van handhaven vastgelegd in een beleidsregel. Een voorbeeld daarvan is hier te vinden.

In een rondgang langs gemeenten is het aantal ontvangen meldingen en het aantal daadwerkelijk opgelegde sancties in het eerste jaar na introductie van het systeem geïnventariseerd. Dit is samengevat in tabel 5.

Gemeente	Jaartal	Aantal meldingen	Aantal sancties
Amsterdam	2018	2000	384
Haarlem	2020	93	0
Utrecht	2020	72	1
Anonieme gemeente 1	2020	600	1
Anonieme gemeente 2	2021 (9 mnd)	0 (geen meldpunt ingericht)	0
Anonieme gemeente 3	2021 (9 mnd)	10 - 15	0 (er is geen capaciteit voor handhaving)
Anonieme gemeente 4	2021 (2 mnd)	0 (geen meldpunt ingericht)	0
Schiedam	2021 (2 mnd)	3	0

Tabel 5: Ontvangen meldingen en opgelegde sancties

Kosten

Introductie van een opt-in systeem brengt kosten met zich mee, maar leidt in de meeste gevallen niet tot een substantiële verhoging van de afvalstoffenheffing. De belangrijkste kostenposten zijn:

1. Algemene voorbereidingskosten (aanpassen verordeningen, bestuurlijke besluitvorming, communicatie etc.).
2. Inkoop van stickers;
3. Handhaving;
4. Verwerking (vermindering papieropbrengst en/of vermeden verbrandingskosten restafval).

Ad 1. Algemene voorbereidingskosten

Deze kosten betreffen met name gemeentelijke personeelskosten en zijn daarmee afhankelijk van het uurtarief en de benodigde inzet van de betrokken medewerkers. Niet alle gemeenten nemen deze kosten mee bij het bepalen van de kosten voor de introductie van een Ja/Ja-sticker. Daarnaast is in de voorbereiding sprake van kosten voor communicatiemiddelen, over algemeen is dit echter een beperkte kostenpost.

In een rondgang langs gemeenten die een Ja/Ja-sticker hebben geïntroduceerd, kwam naar voren dat zij tussen de €0,- (alleen personele kosten van gemeentelijke medewerker) en €50.000,- aan eenmalige voorbereidingskosten (inclusief stickers) hebben besteed. Het exacte bedrag hangt sterk af van de keuze voor de in te zetten communicatiemiddelen en van de omvang van de gemeente. Daarnaast speelt ook het tijdstip van invoering een rol: de eerste gemeenten die een opt-in systeem implementeerden, hebben bij uitstek pionierswerk verricht. Dit is terug te zien in de voorbereidingskosten.

Ad 2. Kosten stickers

Een indicatieve kosteninschatting voor de inkoop van stickers is € 0,30 tot € 0,50 per stuk. Deze inschatting is gebaseerd op online aanbiedingen van leveranciers die Ja/Ja-stickers aan consumenten verkopen.
Een aantal gemeenten werkt bij de verspreiding van stickers samen met MailDB/Spotta. Deze vertegenwoordigers van de reclamebranche beschikken over een eigen Ja-sticker. Kort voor de officiële startdatum van een opt-in systeem verspreiden deze partijen de Ja-sticker veelal actief huis-aan-huis. Een aantal gemeenten heeft er vanuit het oogpunt van uniformiteit en/of kosten voor gekozen om in samenwerking met MailDB/Spotta dezelfde sticker ook via de gemeentelijke kanalen te verspreiden.

Ad 3. Kosten handhaving

Deze kosten bestaan hoofdzakelijk uit personeelskosten. Het aantal uren is onder meer afhankelijk van de wijze van handhaven, het aantal meldingen en het aantal sancties dat daadwerkelijk wordt opgelegd. Hierover is geen algemene uitspraak te doen. In een rondgang langs gemeenten blijkt dat de tijdsbesteding ten behoeve van handhaving in verschillende gemeenten sterk uiteenloopt, namelijk van 0 – 1 fte op jaarbasis, afhankelijk van de focus die op handhaving ligt. Over het algemeen geldt dat met name grotere gemeenten (> 100.000 inwoners) het opt-in systeem actief handhaven, in kleinere gemeenten is de inzet op handhaving veelal beperkt of nihil.

Ad 4. Verminderde papieropbrengst en vermeden verbrandingskosten restafval

Een gedetailleerde inschatting van de milieu-impact van een opt-in systeem is te maken met de **milieu-impact tool van de VNG.** In deze tool zijn gemeente-specifieke kentallen voorgeprogrammeerd, voor het gebruik hiervan kan de gemeente een wachtwoord opvragen bij de VNG. Met de tool is het te verwachten effect van een opt-in systeem op de totale hoeveelheid ingezameld papier (via het restafval én via de papierinzameling) indicatief te bepalen. Indien bekend is welk deel van het papier in een gemeente via het restafval en welk deel via de papierinzameling wordt ingezameld, kan vervolgens een ruwe inschatting worden gemaakt van de kosten voor een verminderde papieropbrengst en de vermeden verbrandingskosten van het systeem. Daarbij geldt nadrukkelijk dat de via deze berekening verkregen cijfers een indicatief karakter hebben.

Communicatie

Zoals elke belangrijke beleidsverandering vraagt ook de introductie van een opt-in systeem een gedegen en tijdige communicatie naar alle relevante stakeholders. Tabel 6 bevat per doelgroep een samenvatting van belangrijke aandachtpunten in de communicatie.

Doelgroep	Aandachtspunten
Inwoners	De communicatie heeft met name tot doel inwoners te informeren over de praktische aspecten van de maatregel en de aanleiding ervoor. Veelal gebeurt dit via de reguliere massamediale gemeentelijke communicatiekanalen, zoals het huis-aan-huisblad, de website en social media.
Verspreiders van reclamedrukwerk	Voor een zorgvuldig procesverloop is het van essentieel belang verspreiders van reclamedrukwerk in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren over het voornemen het opt-in systeem te introduceren en de beoogde ingangsdatum ervan. Dit geeft deze partijen ruime gelegenheid zich op het nieuwe beleid voor te bereiden, hetgeen in diverse rechterlijke uitspraken als een cruciaal element voor het rechtmatig invoeren van het systeem wordt gezien. Verspreiders van reclamedrukwerk worden doorgaans per brief door gemeenten geïnformeerd over het opt-in systeem, waar nodig gevolgd door één of meerdere gesprekken. De branchevereniging voor verspreiders van reclamedrukwerk (MailDB) heeft diverse gemeenten verzocht een overgangsperiode van 3 maanden te hanteren tussen de vaststelling van de regels voor het opt-in systeem door de gemeenteraad en de daadwerkelijke ingangsdatum van het systeem. In de praktijk willigen niet alle gemeenten dit verzoek in. Het is echter altijd raadzaam vroegtijdig met MailDB in gesprek te gaan over de beoogde ingangsdatum.
Verspreiders van huis-aan-huis bladen	Om onrust te voorkomen kan het wenselijk zijn verspreiders van huis-aan-huisbladen en lokale wijkkranten te informeren over het feit dat het nieuwe systeem niet op deze uitgaven van toepassing is.
Ondernemers	Ook ondernemers, als potentiële verspreiders van reclamedrukwerk, dienen vroegtijdig op de hoogte te worden gesteld van het nieuwe systeem. Lokale ondernemersverenigingen kunnen hierin als intermediair dienen.
Papierverenigingen	Voor gemeenten die voor de inzameling van papier samenwerken met scholen en verenigingen is het van belang na te gaan in hoeverre het opt-in systeem negatieve financiële gevolgen voor deze groepen heeft. Indien dit het geval is, is een communicatiestrategie op maat noodzakelijk. Enkele gemeenten kiezen er daarbij voor verenigingen (tijdelijk) financieel te compenseren voor verminderde inkomsten.
Interne doelgroepen	Het is raadzaam interne gemeentelijke afdelingen die rechtstreeks contact onderhouden met externe stakeholders tijdig te informeren over het nieuwe systeem. Denk daarbij onder meer aan het Klant Contact Centrum/Inwonersloket en afdelingen die contact onderhouden met ondernemers en papierverenigingen.

Tabel 6: Samenvatting belangrijke aandachtpunten in de communicatie

Deze Handreiking is tot stand gekomen in het kader van het Uitvoeringsprogramma VANG-HHA.

In opdracht van: NVRD
Opgesteld door: Stantec
Publicatiedatum: 17-11-2021

Het programma VANG-HHA wordt uitgevoerd door:

Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

NVRD
SAMEN VOOR SCHONE EN AFVALVRIJE GEMEENTEN

VNG

www.vang-hha.nl

VANG
huishoudelijk afval