

Retouradres: Postbus 16079, 2500 BB Den Haag



Aan
De voorzitter van de commissie Leefomgeving,
de heer De Ridder.

Uw kenmerk

Ons kenmerk
248792/ RIS316953

Doorkiesnummer
070-3532048

E-mailadres
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

-

Datum
27 oktober 2023

Onderwerp:
Navolging raadsbesluit 'Schoon op papier'.

Geachte voorzitter,

Op 21 december 2022 is het onderzoek 'Schoon op papier' behandeld door de gemeenteraad. Daarbij is het raadsvoorstel van de rekenkamer aangenomen.¹ Op 18 juli 2023 heeft het college de gemeenteraad het 'Aanvalsplan Afval 2023-2026, programma voor een schone stad' (hierna Aanvalsplan) toegezonden. In de begeleidende brief bij het Aanvalsplan geeft het college aan dat daarin (onder meer) de aanbevelingen van de rekenkamer zijn verwerkt.² In deze brief presenteren wij onze zienswijze op de manier waarop het college in het Aanvalsplan het raadsbesluit heeft verwerkt.

Samenvattend erkent het college dat de vervuiling van de openbare ruimte een probleem is en geeft het met het voorleggen van een nieuw aanvalsplan aan prioriteit te geven aan het aanpakken daarvan. Ook laat het college in het aanvalsplan zien de aanpak continue te willen ontwikkelen en verbeteren, onder meer door nieuwe instrumenten uit te proberen en te evalueren. Het college zet tevens veel in op communicatie, participatie en educatie om vervuiling te voorkomen. Wanneer wij uitgaan van het raadsbesluit naar aanleiding van ons onderzoek zien wij de volgende aandachtspunten:

- Het Aanvalsplan wordt ter informatie en niet ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Daarmee wordt nog niet tegemoetgekomen aan het eerste beslispunt waarin het college wordt verzocht een nieuw beleidsplan ter besluitvorming voor te leggen. De

¹ RIS310905 Raadsvoorstel 'Schoon op papier!', rekenkamer Den Haag, vastgesteld op 21 december 2022. Tijdens de raadsbehandeling werd ook een motie aangenomen van de Partij van de Dieren 'Pak afval bij de kern aan' waarin nog een aantal aanscherpingen werd meegegeven aan het college (waaronder het stellen van doelen voor het voorkomen van vervuiling).

² RIS315979 Aanvalsplan Afval 2023-2026, commissiebrief commissie Leefomgeving, 18 juli 2023, p. 1 en 2.

gemeenteraad stelt daardoor onder andere geen nieuwe en specifiekere doelen vast voor de aanpak door het college. In ons onderzoek constateerden wij dat de doelen van de gemeenteraad al jaren worden gehaald en dat er desondanks ontevredenheid is bij de raad over de vervuiling.

- Voor de nieuwe manier van meten hoe schoon de stad is, zijn normscores bepaald voor 8 soorten vuil. Bij de meting wordt ook naar verschillende categorieën van locaties gekeken (bijvoorbeeld of vuil in het groen ligt of op verharding). Het is op basis van deze methode mogelijk om per stadsdeel te rapporteren over de mate van vervuiling.³ Uit het Actieplan wordt echter niet duidelijk of inderdaad gerapporteerd gaat worden op stadsdeelniveau. In ons onderzoek constateerden wij dat ook een beoordeling op stadsdeelniveau voor de raad nog onvoldoende zicht geeft op de locaties met ernstige vervuiling. Onderdeel van het raadsbesluit was dan ook dat doelen specifiek gesteld zouden moeten worden, bijvoorbeeld met een streefwaarde van een maximum aantal ernstig vervuilde locaties per deelgebied. Het Aanvalsplan voorziet nog niet in een dergelijke specifiekere doelstelling.
- Het college geeft in het Aanvalsplan aan een groot en meerjarig onderzoek te gaan doen naar achterliggende oorzaken van vervuiling. Dit is een belangrijke stap in het krijgen van zicht op oorzaken van vervuiling. Aandachtspunt in de uitvoering van het onderzoek is dat het zich in lijn met het raadsbesluit zou moeten richten op specifieke kenmerken van locaties/situaties met ernstige overlast en niet op generieke oorzaken van vervuiling in de hele stad. Vanwege de lange verwachte doorlooptijd van het onderzoek is het daarnaast aan te bevelen tussentijds al gebruik te maken van uitkomsten.
- Het college gaat in het Aanvalsplan nauwelijks in op hoe invulling wordt gegeven aan het besluit van de raad om periodiek te rapporteren over de (vernieuwde) aanpak van de vervuiling in de openbare ruimte.

Toelichting

Op 21 december 2022 besprak de gemeenteraad de uitkomsten van het onderzoek naar de vervuiling van de openbare ruimte 'Schoon op papier!' Het bijbehorende raadsbesluit werd door de gemeenteraad aangenomen. Daarmee besloot de raad het college op te dragen:⁴

1. Een aangescherpt beleidsplan ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad. Hierin moesten in ieder geval specifiekere doelen voor verschillende soorten vuil en voor het aantal overlast gevende locaties worden opgenomen.
2. De uitvoering mede te richten op het voorkomen van vervuiling. En daarbij in ieder geval meer in te zetten op communicatie, participatie en de educatie. Daarnaast de achterliggende oorzaken te onderzoeken van situaties met ernstige overlast en de uitkomsten van deze onderzoeken mee

³ Gesprek ambtelijke organisatie 26 oktober 2023.

⁴ De opsomming is een samenvatting van de punten uit raadsbesluit.

te nemen in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor maatwerk in de aanpak van deze situaties.

3. Periodiek te rapporteren over de aanpak van vervuiling van de openbare ruimte.

Hierna geven we een toelichting op de onderdelen van het raadsbesluit die nog een nadere uitwerking vragen. We gaan daarbij ook in op de aandachtspunten die in het raadsbesluit bij de verschillende beslispunten zijn opgenomen.⁵

Bij beslispunt 1. Een aangescherpt beleidsplan ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad.

Het college legt het Aanvalsplan voor de aanpak van vervuiling van de openbare ruimte niet ter vaststelling voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt daarmee door het college niet in stelling gebracht om nieuwe kaders te stellen voor de aanpak van vervuiling van de openbare ruimte. De gemeenteraad stelt bijvoorbeeld zelf met dit Aanvalsplan geen nieuwe doelen voor de aanpak. Het meest recent door de gemeenteraad vastgestelde kader is de 'Nota Handhaving Buitenruimte 2015-2018' uit 2016.⁶ De doelen die hierin zijn gesteld, worden al jaren door het college gerealiseerd. Desondanks is de gemeenteraad ontevreden over de aanpak. De gemeenteraad zou daarom nieuwe aangescherpte doelen moeten stellen voor de aanpak door het college.

Bij beslispunt 1.a. Specifiekere doelen voor meer soorten vuil, maar achteruitgang door doelstelling alleen voor de hele stad

Het college introduceert aan de hand van een nieuwe meetmethode specifiekere normen voor verschillende soorten vervuiling, maar geeft geen invulling aan het raadsbesluit om ook andere indicatoren dan gemiddelde waarden (bijvoorbeeld een norm voor het aantal overlast gevende locaties per wijk) op te nemen. Ook komen met de nieuwe methode de streefwaarden per stadsdeel te vervallen. De nieuwe streefwaarden gelden voor de hele stad. Wij constateerden in ons onderzoek juist dat de sturing op resultaten van de aanpak veel meer gericht zou moeten worden op specifieke locaties. Dat is omdat de afgelopen jaren uit metingen bleek dat de stad gemiddeld genomen voldeed aan de norm, maar dat er tegelijk wel veel overlast is van vervuiling op specifieke locaties. Die overlast is niet zichtbaar in een gemiddelde cijfer over de hele stad. Streefcijfers en metingen zouden daarom juist locatiespecifieker gemaakt moeten worden.

⁵ De aandachtspunten bij de beslispunten uit het raadsbesluit zijn in de opsomming hierboven ten behoeve van de leesbaarheid niet opgenomen. In de toelichting hierna worden deze aandachtspunten telkens samengevat.

⁶ RIS281916 Raadsvoorstel 'Gewijzigd voorstel van het college inzake de leefbaarheidshandhaving van de gemeentelijke buitenruimte: Doorpakken met Haagse Kracht 2015-2018', vastgesteld in de gemeenteraad van 17 september 2015.

Bij beslispunt 1.b. Het college moet voorzien in maatwerk gericht op het wegnemen van oorzaken bij ernstig overlast gevende situaties.

Dit is in lijn met het raadsbesluit door het college in het Aanvalsplan uitgewerkt door aan te geven dat de gemeente in de uitvoering extra in zal zetten op gebieden met ernstige vervuiling.⁷ Het college geeft daarbij aan dat alleen meer opruimen in dit soort situaties 'niet de enige oplossing is' en dat er ook meer ingezet moet worden op communicatie, educatie en handhaving.⁸

Bij beslispunt 2. De uitvoering mede te richten op het voorkomen van vervuiling en niet alleen op het wegnemen daarvan.

Het college geeft in het Aanvalsplan aan bij het voorkomen van vervuiling in te zetten op communicatie, participatie, educatie en het creëren van 'eigenaarschap' bij bewoners.⁹ Daarnaast zet het college in op een groot onderzoek naar achterliggende oorzaken van vervuiling van de openbare ruimte en worden verschillende pilots uitgevoerd.

Bij beslispunt 2.a. Zet ook in op communicatie, participatie en educatie.

Het college zet in het Aanvalsplan actief in op deze instrumenten bij het voorkomen van vervuiling, waarbij vooral de nadruk ligt op communicatie en participatie. In ons onderzoek constateerden wij dat er in de huidige situatie vooral ingezet wordt op opruimen en handhaven. De lijn die het college in het Aanvalsplan inzet is dus een goede stap vooruit.

Bij beslispunt 2.b. Onderzoek achterliggende oorzaken bij ernstige overlast gevende situaties en gebruik ervaringen uit de maatwerkaanpak in de generieke aanpak.

Het college stelt voor een groot, stadsbreed onderzoek te doen naar achterliggende oorzaken van vervuiling van de openbare ruimte. Met het raadsbesluit gaf de raad de opdracht alleen bij situaties of locaties met ernstige overlast onderzoek te doen naar de oorzaken van de vervuiling op die plek. Uit het Aanvalsplan wordt niet duidelijk in hoeverre het onderzoek dat het college nu laat uitvoeren daaraan tegemoet komt. Daarnaast kent het door het college voorgestelde onderzoek een lange doorlooptijd, waardoor het risico ontstaat dat pas op langere termijn geleerd kan worden van de uitkomsten. Aandachtspunten in de uitvoering van het onderzoek zijn daarom dat het gericht zou moeten zijn op specifieke locaties met ernstige overlast en dat gebruik gemaakt kan worden van tussentijdse resultaten om de aanpak te verbeteren.

Wij constateerden in ons onderzoek dat de reguliere aanpak in het grootste deel van de stad prima werkt. Den Haag scoorde immers jaren achter elkaar een dikke 8 voor hoe schoon de stad is. Maar juist op de locaties waar wel veel overlast is, is maatwerk nodig gebaseerd op kennis van de

⁸ RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 25.

⁹ RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 11; 'Met preventie

bedoelen we dat we door participatie- en educatieactiviteiten, communicatie en eigenaarschap willen voorkomen dat zwerfafval ontstaat.'

oorzaken van vervuiling op die specifieke locatie. De overlast als gevolg van grofvuil rond het Kaapseplein heeft bijvoorbeeld andere oorzaken dan de overlast van bijplaatsingen in de Schilderswijk.

Bij beslispunten 2.c. en d. Maak op basis van kennis over oorzaken en belemmeringen een maatwerkeraanpak voor ernstig overlast gevende situaties en benut deze kennis en ervaringen uit de maatwerkeraanpak voor het verbeteren van de generieke aanpak.

Het college gebruikt in het Aanvalsplan vooralsnog een andere insteek dan bedoeld in het raadsbesluit, waarbij verschillende ideeën in de praktijk worden getest of deze werken of niet.¹⁰ Het Aanvalsplan noemt veel nieuwe initiatieven of interventies (pilots) om vervuiling aan te pakken.¹¹ Over de onderbouwing van nieuwe interventies geeft het college in het Aanvalsplan aan: ‘deze nieuwe interventies zijn en worden samen met bewoners, gedragspsychologen, partners uit de uitvoering en trainees bedacht.’¹² ‘Daarnaast worden ervaringen van andere gemeenten meegenomen’.¹³ Zoals bij beslispunt 2.b aangegeven, zou het daarnaast goed zijn om al op basis van tussentijdse resultaten van het onderzoek naar achterliggende oorzaken de maatwerkeraanpak te verbeteren. Het college geeft in het Aanvalsplan aan dat de reguliere aanpak doorlopend geoptimaliseerd zal worden door het uitvoeren van pilots.¹⁴ Daarmee komt het college tegemoet aan aandachtspunt d. bij dit beslispunt.

Bij beslispunt 2.e. Monitor de effectiviteit van alle instrumenten die worden ingezet (waaronder handhaving).

In het Aanvalsplan wordt aangegeven dat nieuwe interventies zullen worden geëvalueerd. Maar niet duidelijk wordt of de effectiviteit van instrumenten ook over een langere periode zal worden gemonitord. In ons onderzoek constateerden we dat het college geen zicht heeft op de effectiviteit van de instrumenten waaronder handhaving. Het college weet daardoor ook niet of de verhouding tussen de inzet op bijvoorbeeld handhaving en andere instrumenten doelmatig is. De rekenkamer pleit ervoor hier meer grip op te krijgen door de effectiviteit van de verschillende instrumenten blijvend te monitoren.

¹⁰ RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 5, to do punt 11.

¹¹ In zeker 42 gevallen is sprake van nieuwe initiatieven om de overlast van vervuiling in de openbare ruimte tegen te gaan (op basis van een analyse door de rekenkamer).

¹² RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 43.

¹³ *idem*

¹⁴ RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 5, to do punt 12.

Bij beslispunt 3. Rapporteer periodiek over de aanpak van vervuiling van de openbare ruimte, per vorm van vervuiling en deelgebied, over de resultaten van de maatwerkaanpak en over de effectiviteit van instrumenten.

In het Aanvalsplan wordt nauwelijks ingegaan op hoe te rapporteren aan de raad. Zo wordt niet ingegaan op het rapporteren van de resultaten per deelgebied of bij maatwerkaanpakken. Ook wordt niet aangegeven in hoeverre de gemeenteraad geïnformeerd gaat worden over probleemanalyses op basis waarvan nieuwe interventies worden opgezet. Dat maakt het voor de raad ingewikkeld om een oordeel te geven over die nieuwe interventies. Wel wordt aangegeven dat de resultaten van de nieuwe manier van meten hoe schoon de stad is in voortgangsrapportages worden opgenomen.¹⁵ Ook geeft het college aan jaarlijks te rapporteren over de resultaten van nieuwe interventies en de uitkomsten van evaluaties en welke interventies voor een volgend jaar ingezet zullen worden.¹⁶

We hopen met deze brief een bijdrage te leveren aan de behandeling van het Aanvalsplan door de gemeenteraad. En daarmee een bijdrage te leveren aan de verbetering van de aanpak van vervuiling in de openbare ruimte.

Met vriendelijke groet,

H.A. (Manus) Twisk
voorzitter

¹⁵ RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 58.

¹⁶ RIS315979 Bijlage Aanvalsplan Afval 2023-2026, juli 2023, p. 43.