



Wie ruimt op?

Wie is er (wettelijk) verantwoordelijk voor het plastic zwerfafval in de openbare ruimte en de watergangen?

Een onderzoek naar governance en beleid.

Merel Fase, Mariska Heijs, Tijmen den Oudendammer, Ted Veldkamp

1. Inleiding

Plastic zwerfafval is een zichtbaar en storend fenomeen op veel plekken in de openbare ruimte en het oppervlaktewatersysteem. Het afval verwaait van land naar watergangen en stroomt voor een deel uit in de Noordzee. Verschillende maatregelen zijn op Europees niveau genomen om de hoeveelheid plastic afval op bijvoorbeeld stranden te meten en te monitoren. Dit heeft inzicht gegeven in welke typen plastic er veelal wordt gevonden en heeft geleid tot maatregelen om het eenmalig gebruik van diverse plastics tegen te gaan.ⁱ Deze Europese en nationale maatregelen hebben echter maar een beperkt effect op de aanwezigheid van zwerfafval in de publieke ruimte en de watergangen. Gemeente, provincies, waterschappen en natuurbeheerders ruimen op, maar wettelijk is er weinig vastgelegd wie verantwoordelijk is voor plastic zwerfafval. Dit is een belangrijke governancevraag, waarop in vele Europese landen geen eenduidig antwoord gegeven kan worden.

Vijf Europese landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Nederland) werken daarom samen binnen het Interreg North Sea Project TREASURE om te onderzoeken hoe de governance rondom plastic zwerfafval in de publieke ruimte en, met name, in watergangen is georganiseerd en welk beleid hierover is opgesteld.ⁱⁱ In dit artikel worden de belangrijkste resultaten van het Nederlandse onderzoek gepresenteerd.

Relevantie en urgentie

Plastic afval in rivieren is een grote bron van vervuiling en leidt tot veel zorgen in de samenleving over de gevolgen voor de natuur, mens en dier.ⁱⁱⁱ Via de grote rivieren stroomt plastic afval voor een deel uit naar de Noordzee en een ander deel blijft achter op oevers, in de waterkolom of zinkt naar de bodem en in het sediment. Tevens verwaait plastic op het land en belandt vervolgens ook, voor een deel, in watergangen. Macro- en microplastic wordt uiteindelijk nanoplastic en daarmee onzichtbaar voor het oog, maar blijft wel voor altijd in het milieu achter.^{iv} Het probleem van plastic zwerfafval aanpakken is van steeds groter belang. Hierbij doet zich de relevante vraag voor wie dit probleem moet aanpakken. Deze governance vraag staat centraal in dit onderzoek.

De Europese Unie heeft de afgelopen decennia diverse richtlijnen opgesteld om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) heeft o.a. als doel om de uitstroom van afval naar de Noordzee te verminderen en Single Use Plastic-richtlijn (SUP) om het eenmalig gebruik van plastic producten te verminderen of te verbieden. Europese richtlijnen worden normaliter binnen een bepaalde termijn, vaak binnen twee jaar, omgezet naar nationale wetgeving.^v Deze richtlijnen zijn op nationaal niveau geformuleerd en hebben gevolgen voor regionale en lokale overheidsinstanties. De politieke en diplomatieke taal van Europese wetgeving maakt het echter vaak gecompliceerd deze te vertalen naar praktische beleidsmaatregelen. De effecten van de complexiteit, met het oog op plastic zwerfafval, waren tot dusver nog niet onderzocht.

Het doel van dit onderzoek is de uitwerking van Europese wetgeving, met name de KRM en de SUP, op regionaal en lokaal niveau te bepalen in twee Nederlandse regio's, Maasdelta en Noord-Holland. De Schone Maasdelta is een goed functionerend riviernetwerk waar gemeenten en andere organisaties samenwerken om plastic afval, in watergangen, tegen te gaan en in Noord-Holland is er een wens om meer samen te gaan doen.

De vraagstelling van dit onderzoek betreft enerzijds de beleidsmatige uitwerking van de KRM en de SUP in Nederland en anderzijds de praktische uitvoerbaarheid van deze maatregelen op lokaal en regionaal niveau. De gebruikte onderzoeksmethoden zijn literatuuronderzoek, gestructureerde interviews en een SWOT-analyse (*strengths, weaknesses, opportunities, threats* bij een specifiek vraagstuk). Uit het onderzoek komt een aantal aanbevelingen voort.

2. Theoretisch kader

De *building blocks for good water governance* van het *Water Governance Centre* zijn gebruikt als model om data te analyseren.^{vi} De zes blokken zijn logisch te volgen en daardoor geschikt om opgehaalde gegevens te duiden. Het eerste blok wordt gevormd door een duidelijke administratieve organisatie, waarbij taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en capaciteit en middelen zijn vrijgemaakt om deze uit te voeren. Het tweede blok betreft een wettelijk kader voor watermanagement. Regelgeving is helder en uitvoerbaar. Het derde blok gaat over planning, waarbij er instrumentarium beschikbaar is om deze ook uit te voeren. Dit is zowel op nationaal, als regionaal en lokaal niveau te vinden in geformaliseerde beleidsdocumenten. Het vierde blok betreft adequate financiering van watermanagement, waarbij gekeken wordt of er financiële middelen gealloceerd zijn voor specifieke taken. Het vijfde blok betreft de participatieve benadering en in welke mate verschillende stakeholders zijn betrokken bij het besluitvormingsproces. Tot slot is het zesde blok gericht op samenwerking met beleidsterreinen buiten de watermanagementsector en ook over de grenzen heen.

3. Onderzoeksmethoden

Literatuuronderzoek is de eerste methode die is toegepast. De implementatie en uitwerking van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de SUP-richtlijn in Nederland is onderzocht met behulp van een bureaustudie op internet, in de zoekmachine Google. De sneeuwbalmethode is daarbij gebruikt. Als tweede methode werden gestructureerde interviews afgenomen. De geïnterviewden waren bekend bij IVN en HHNK als zijnde werkzaam op het thema afval en plastic zwerfafval. Het doel van de interviews was inzicht te krijgen in de wijze waarop diverse organisaties werken aan het opruimen van plastic zwerfafval in watergangen en welke preventieve maatregelen er genomen worden. De vragenlijst die afgenomen werd, was aangeleverd door het consortium Treasure en bestond uit een deel gericht op governance en een deel gericht op beleid. Thema's als wet- en regelgeving, betrokken stakeholders, taken en verantwoordelijkheden, financiering, relevante beleidsdocumentatie en ook aanbevelingen over de aanpak van plastic zwerfafval werden besproken.

De geïnterviewden zijn werkzaam bij Rijkswaterstaat, provincie Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, Hoogheemraadschappen Rijnland en Hollands Noorderkwartier en waterschap Hollandse delta, gemeenten in Noord-Holland: Alkmaar, Amsterdam en Zaanstad, en in Zuid-Holland: Altena, Moerdijk, Goeree Overflakkee en Hoeksche Waard, en, tot slot, recreatieschap Noord-Holland en Staatsbosbeheer.

Van de 18 interviews werden 11 online afgenomen, 6 live en 1 op basis van geschreven antwoorden. De vragenlijst was voorafgaand aan het gesprek toegestuurd en vervolgens

gestructureerd gevolgd. Sommige deelnemers hadden vooraf de antwoorden opgeschreven, anderen beantwoordden de vragen ter plekke. Een enkeling stuurde na afloop extra documentatie toe. Om resultaten verder te duiden werden gesprekken met het Informatiehuis Marien en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) gevoerd.

De SWOT-analyse was de derde methode die is toegepast. Het kwadranten model met *strengths, weaknesses, opportunities en threats* ondersteunde het duiden van de situatie rondom plastic zwerfafval in watergangen.

Data-analyse

De resultaten van de interviews werden gecodeerd in een excelbestand, gekwalificeerd en gekwantificeerd per vraag, in de SWOT-analyse gezet en, tot slot, aan de *building blocks for good water governance* gekoppeld. De data worden bewaard op de SURF-drive van de Hogeschool Rotterdam gedurende 10 jaar, conform de Nederlandse gedragscode voor Wetenschappelijke Integriteit.

4. Kaderrichtlijn Mariene Strategie op Europees niveau

In 2008 werd de KRM op Europees niveau aangenomen en twee jaar later in nationale wetgeving omgezet. Het hoofddoel van deze richtlijn is de goede toestand van het mariene milieu, van de Noordzeekust, zee en oceaan te beschermen en waar nodig te herstellen. In 2017 werd deze richtlijn verbeterd door definiëring van criteria en methodologische standaarden voor een goede milieustaat van mariene wateren.^{vii}

De KRM volgt de OSPAR-methode voor 11 descriptoren die de milieustaat van de Noordzee bepalen. Nummer 10 betreft plastic afval en stelt dat de eigenschappen en hoeveelheden mariene afval de kust en het mariene milieu niet benadelen. Descriptor 10 is opgedeeld in vier categorieën. D10C1 betreft 'afval' en dient gemonitord te worden op de kust en kan aanvullend worden gemonitord in de bovenste laag van de waterkolom en in het sediment. Informatie over de bron en de route van afval dient te worden verzameld, waar haalbaar.^{viii}

D10C2 betreft micro-afval en micro-afval met deeltjes kleiner dan 5 mm. De derde en vierde categorie zijn gericht op afval en micro-afval in soorten, zoals vogels en zoogdieren, en soorten die risico lopen door afval.

Overkoepelend geldt, dat lidstaten van de Europese Unie gehouden zijn aan een drietal principes bij het nemen van maatregelen. Dat zijn het voorzorgsbeginsel, het principe van preventieve actie en dat milieuschade moet worden verholpen bij de bron, en dat de vervuiler betaalt.^{ix}

Organisatorische structuur in Nederland

Het ministerie van I&W is verantwoordelijk voor de implementatie van de KRM. RWS implementeert vervolgens beleid en maakt plannen voor o.a. rijkswateren. Wat betreft rapporteren voor D10 onder OSPAR, verzamelt RWS de data, levert dit bij het Informatiehuis Marien aan, welke het vervolgens in rapportage naar de EU stuurt. RWS werkt veel samen met adviesbureaus onderzoeksbureaus en ngo's.^x

De vertaling van de KRM is terug te vinden in de Nationale Uitwerking Mariene strategie en bestaat uit drie delen. In deel 1 wordt de milieutoestand in Nederland beschreven, in deel 2 de monitoringsstrategie voor het OSPAR-gedeelte en in deel 3 de te nemen maatregelen om de doelen van de KRM te bereiken.^{xi}

RWS monitort vijf vormen van afval: pellets en mesoplastic op stranden, afval op stranden, plastic in rivieren en op oevers, plastic in de magen van zeevogels en plastic in sediment. De gegevens worden verzameld en gepubliceerd op een openbare website 'waterinfo'. Macro-afval wordt gemeten aan de kust op vier plekken, Terschelling, Bergen aan Zee, Noordwijk en Veere. Mesoplastic en pellets worden ook aan de kust op vier plekken gemeten. Wat waar wordt gevonden, wordt gedetailleerd weergegeven op de kaarten op de genoemde website, zoals de hoeveelheid plastic zakken, aanstekers, sigarettenpeuken, etc. Deze data corresponderen met de gewenste dataverzameling onder OSPAR, D10.^{xii} Plastic in de magen van zeevogels is ook een officiële meting voor OSPAR, maar wordt verder hier niet meegenomen.

De monitoring voor OSPAR, tot dusver uitgevoerd, is gericht op de kust en niet op de rivier. RWS heeft diverse pilots en projecten uitgevoerd voor metingen, conform OSPAR-methodiek, om tot een methodiek te komen die passend is voor het monitoren van plastic in rivieren. Deze data die niet voor OSPAR zijn worden apart gepubliceerd. RWS levert data aan het Informatiehuis Marien aan, die dit vervolgens ook publiceert op een eigen website (Noordzeeloket). Op EU-niveau is er nog geen uitsluitsel gekomen over de methodiek voor rivieren.^{xiii}

Om de kwaliteit van de kusten te verbeteren en zwerfafval tegen te gaan, worden diverse maatregelen uitgevoerd. De afgelopen jaren lag de nadruk o.a. op programma's als Schone Stranden en educatief materiaal voor scholen. Het huidige programma van maatregelen (2022-2027) is gericht op de kennisagenda waarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van indicatoren van microplastic in sediment, de effecten van microplastic en nanoplastic bepalen en een monitoringsstrategie voor afval in rivieren te ontwikkelen. Dataverzameling hoort hier ook bij.^{xiv}

Het doel van de kennisagenda is de bron te identificeren en de verspreidingsroute van zwerfvuil te bepalen, en ook een gestandaardiseerde methodiek voor bronclassificatie van

afvalbronnen en hotspots te bepalen. Daarnaast draagt de kennisagenda bij aan het beter op elkaar laten aansluiten van monitoring van microplastics in zoet en zout water middels de integratie van onderzoek en monitoringsgegevens van zwerfvuil in water (zee, rivieren en estuaria). Inclusief specifiek onderzoek naar de integratie, harmonisatie, vergelijking en uitwisseling van onderzoeks- en meetgegevens van RWS en stakeholders van zwerfvuil/plastics in rivieren, het onderbrengen van deze gegevens in één datasysteem en de koppeling met relevante reeds bestaande meet- en modelgegevens. Schone rivieren is een voorbeeld hoe er met behulp van *citizen science* in een riviernetwerkdata verzameld kan worden over de hoeveelheid van bepaalde plastic objecten.

Conclusie implementatie KRM in Nederland

RWS voert de projecten om tot monitoring van plastic in rivieren uit en heeft in samenwerking met diverse partijen resultaten en data opgehaald. Hier is de routekaart uit voortgekomen, waarin staat welke stappen er gezet zullen worden om tot een effectief protocol voor monitoring in rivieren te komen.^{xv} RWS is verantwoordelijk voor nationale rijkswateren en richt zich daar dan ook op. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor regionale wateren, sommige zijn betrokken geweest bij projecten om plastic afval te meten, maar deze organisaties hebben tot dusver geen formele betrokkenheid bij de ontwikkeling of de uitvoering van een OSPAR-methodiek voor rivieren. Ditzelfde geldt voor provincies, die bijvoorbeeld verantwoordelijk zijn voor het bevaarbaar houden van rivieren. Het is noodzakelijk dat de volgende stap in de ontwikkeling van de monitoring van plastic zwerfafval in rivieren wordt gezet, zowel op Europees als Nederlands niveau.

5. SUP-richtlijn in Nederland

Het doel van de SUP-richtlijn is om afval en plastic vervuiling tegen te gaan door de impact van bepaalde plastic producten op het milieu te voorkomen en te verminderen. Daarnaast stimuleert de richtlijn de ontwikkeling van de circulaire economie. In de SUP-richtlijn worden 10 plastic items genoemd, waartegen maatregelen moeten worden genomen en duurzame alternatieven hiervoor worden bovendien genoemd. De keuze voor deze 10 items is een gevolg van OSPAR afvalmetingen op de Europese stranden. Deze 10 items kwamen het meeste voor en betreffen wattenstaafjes, bestek, borden, rietjes en roerstaafjes, ballonnen en stokjes voor ballonnen, voedselbakjes, bekers, drankcontainers, sigarettenpeuken, plastic zakken, pakjes en zakjes, natte doekjes en hygiënische doekjes.^{xvi}

In Nederland is de SUP-richtlijn omgezet naar nationale wetgeving in 2022. Een aantal veranderingen ten aanzien van hergebruik, recycling en statiegeldmaatregelen gingen hier al aan vooraf, waarbij de nadruk lag op de verpakkingsindustrie (Besluit Beheer Verpakkingen 2014). De maatregelen om het eenmalig gebruik van plastic producten tegen te gaan werden vastgelegd in een verordening om de impact van plastic producten op

het milieu te verminderen en een besluit om het gebruik van kunststofproducten aan banden te leggen. In dit Besluit werd tevens de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) geïmplementeerd. Hierdoor werd wettelijk vastgelegd dat producenten verantwoordelijk zijn voor de kosten die gebiedsbeheerders hebben voor de schoonmaak van plastic producten in hun publieke ruimte. Deze kosten zijn opgebouwd uit een aantal posten, zoals de kosten voor schoonmaak, publieke participatie, en bewustwordingscampagnes.^{xvii}

Verpact is een organisatie die de bedragen int bij de producten en vervolgens uitbetaalt aan de gebiedsbeheerders. Dit zal in 2025 ingaan. De gebiedsbeheerders zijn de gemeenten (bedrag per inwoner), provincies (bedrag per km²) en waterschappen (bedrag gebaseerd op de lengte van de watergangen). Dit zijn de drie gebiedsbeheerders die middelen krijgen uit UPV-gelden. Andere gebiedsbeheerders, zoals Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten, of recreatieschappen, zijn geen begunstigde en afhankelijk van gemeenten, provincies of waterschappen waar hun gebied in ligt voor een bijdrage in de kosten.^{xviii}

De impact van de SUP-maatregelen wordt door RWS gemonitord sinds 2008. Uit de Landelijke Zwerfafvalmonitor 2023 blijkt dat het aantal plastic zakken, plastic flessen en blikjes is afgenomen. Het aantal blikjes dat gevonden wordt, neemt sinds de introductie van statiegeld af.^{xix}

In Nederland is het inmiddels verboden om bepaalde SUP-producten te verkopen. Er is statiegeld op plastic flessen en blikjes geïntroduceerd en consumenten betalen meer wanneer zij eten of drinken nuttigen uit SUP-items. Op locaties, zoals restaurants, kantoren en evenementen is het verplicht herbruikbaar bestek en bekertjes te gebruiken. Doppen dienen vast te blijven zitten aan plastic flessen en drankverpakkingen. En, tot slot, maakt de UPV-regeling producenten verantwoordelijk voor de kosten voor het opruimen van zwerfafval.

Advies- en ingenieursbureau Tauw heeft berekend dat het voorkomen, het opruimen en de monitoring van de hoeveelheid zwerfafval jaarlijks 324 miljoen euro kost. Daarvan is 94% voor gemeenten. In hetzelfde rapport wordt tevens gesteld dat het legen van openbare prullenbakken jaarlijks 80 miljoen euro kost. Dit is meegenomen in de berekening van Tauw. Het bedrag van het legen van de prullenbakken is echter niet meegenomen in de berekening van de SUP-gelden, oftewel de UPV, dat terugvloeit naar de gebiedsbeheerders.^{xx}

Conclusie implementatie SUP-richtlijn in Nederland

Het is zichtbaar dat de genomen maatregelen om het gebruik van eenmalig plastic tegen te gaan effect hebben. Er worden minder plastic zakjes en blikjes in het milieu als zwerfafval aangetroffen. De exacte vermindering van zwerfafval is echter lastig te duiden. De UPV-maatregel, waarbij producenten gaan betalen voor het opruimen van plastic zwerfafval is uitgewerkt. Een structuur waarbij de middelen geïnd worden en uitbetaald worden is opgezet. Er is echter veel twijfel bij de uitvoering hiervan. Het gaat dan vooral om de voorwaarden en de verantwoording van de besteding van de middelen door gebiedsbeheerders en de keuze voor de enkel drie overheidsinstanties.

6. Resultaten interviews

In twee gebieden (living labs) Maasdelta en Noord-Holland zijn 18 interviews afgenomen bij diverse stakeholders om in kaart te brengen hoe deze professionals aankijken tegen de governance en de beleidskaders om plastic zwerfafval op te ruimen en verdere vervuiling tegen te gaan. De resultaten zijn kwalitatief en kwantitatief geanalyseerd. Aan de hand van de interviews is er middels codering systematisch gezocht naar overeenkomstige uitspraken en deze zijn vervolgens geteld. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek, waarbij de *building blocks for good water governance* zijn gebruikt om een hoofdstructuur aan te brengen.

Organisatorische structuur

De vragen die gericht waren op een organisatorische structuur voor het tegengaan van plastic zwerfafval, hadden betrekking op de formele taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie van de geïnterviewden, de politieke en organisatorische prioriteit die aan het thema afval wordt gegeven en de uitvoering van het schoonmaken van de openbare ruimte.

Uit 5 van de 18 interviews bleek dat organisaties het moeilijk vinden politieke prioriteit te geven aan het thema plastic en bij 6 van de 18 interviews werd gezegd dat het bewustzijn voor het vraagstuk binnen de organisatie beperkt is. Er zijn veel andere prioriteiten of er is een gebrek aan kennis. Dit blijkt ook uit de beperkte capaciteit (fte) die wordt gereserveerd voor de aanpak van zwerfafval. Vaak is het een dossier dat medewerkers erbij doen, met een beperkt aantal uren. Deze uren worden bij gemeenten meestal besteed aan preventie in de vorm van educatieve materialen voor scholen en opruimacties, zoals het organiseren van clean-up events met vrijwilligers.

In 13 van de 18 interviews werd specifiek gesteld dat er geen wettelijke taak voor de organisatie is om zwerfafval op te ruimen. Ook werd 9 keer aangegeven dat er

onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheden en competenties rondom zwerfafval, zowel het opruimen als de preventie ervan. Gemeenten zijn wel formeel verantwoordelijk voor algemene afvalverwerking, als in huishoudelijk afval. Maar dat gaat niet over zwerfafval in de openbare ruimte. Dit werd 13 keer benoemd.

In veel gevallen wordt het schoonhouden van de openbare ruimte of watergangen uitbesteed aan aannemers. Op basis van een contract wordt een beeldkwaliteitsniveau wordt afgesproken, in de range van A+ tot D niveaus van CROW, waarbij A+ het hoogste niveau is en D het laagste.^{xxi} De afspraken worden per gemeente, provincie of waterschap gemaakt en er is geen sprake van een gezamenlijke aanpak.

Dit laatste lijkt kansen voor verbetering te bieden. Vaak is er overlap in gebieden tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Watergangen worden vervuild met afval van land en natuur- en recreatiegebieden worden begrensd door verschillende overheidsinstanties. Een gezamenlijk aanpak om zwerfafval effectief en efficiënt op te ruimen draagt bij aan een schonere leefomgeving en voorkomt alleen op de eigen organisatie gericht zijn (navelstaren) of het wachten op een ander. Bovendien kan een preventieve aanpak, dus het voorkomen van zwerfafval, sterker worden, niet alleen samen maar ook met andere stakeholders. Meerdere keren tijdens de interviews werd gesteld dat er wel, alhoewel soms maar sporadisch, contacten zijn met havenbedrijven, industrieterreinen of horecabedrijven over het voorkomen van zwerfafval, maar dat hier een weinig structurele of bindende aanpak bij komt kijken. Alleen de 25 meter regel voor bedrijventerreinen, wat betekent dat zwerfafval binnen een straal van 25 meter opgeruimd moet worden, werd genoemd als effectieve regelgeving. De kanttekening hierbij is dat er geen handhaving op plaatsvindt. Er zijn geen heldere wettelijke kaders voor, beboeting wordt niet altijd als effectief gezien en het vereist de inzet van (meer) BOA's.

Afhankelijkheid van vrijwilligers

Op veel plaatsen worden clean-up days georganiseerd waaraan tientallen tot honderden vrijwilligers meewerken. Actieve burgers werden 11x als belangrijke stakeholder bij het vraagstuk genoemd. Deze evenementen zijn dus een groot succes. Actieve burgers dragen hun steentje bij aan het schoonhouden van hun leefomgeving. De intrinsieke motivatie is sterk, maar er worden ook kritische vragen gesteld bij de aanpak van plastic gebruik in de samenleving en wat de overheid hieraan doet.

De afhankelijkheid van vrijwilligers bij het opruimen van zwerfafval leidt tot een kritische vraag over de houdbaarheid hiervan op de lange termijn als er op andere fronten weinig tot niets verandert. Burgers verwachten dat de overheid ook haar aanpak laat zien. Bovendien is niet doorberekend wat deze inzet van vrijwilligers eigenlijk oplevert, oftewel

wat zijn de kosten van, stel 100 vrijwilligers die 2 of 3 dagen per jaar een groot deel van een natuurgebied of een strand schoonmaken.

Juridisch kader

De wettelijke kaders voor het opruimen en het tegengaan van zwerfafval zijn zeer beperkt. Plastic afval wordt genoemd in de KRM en de SUP-richtlijnen, maar dit wordt zelden of nooit genoemd in regionale of lokale beleidsdocumenten. De regulering van huishoudelijk afval is daarentegen wel vastgelegd en is een taak van gemeenten. Het probleem van plastic zwerfafval wordt soms benoemd, maar het nemen van de eigen verantwoordelijkheid om maatregelen hiervoor uit te voeren niet. Door respondenten werd soms gezegd dat de kennis van Europese richtlijnen beperkt is op regionaal en lokaal niveau en daardoor de doorvertaling niet zichtbaar is.

Wanneer een onderwerp, zoals plastic zwerfafval, niet benoemd wordt in beleidsdocumenten, is er ook weinig prioriteit voor in een organisatie. Als het wel wordt genoemd, maar verder niet uitgewerkt, is er veel ruimte voor lokale interpretatie en initiatief.

Geïnterviewden gaven aan te zoeken naar haakjes in wet- en regelgeving om het probleem aan te pakken. In 4 interviews werd gezegd dat de verbetering van EU-richtlijnen zou bijdragen aan de agendering van het onderwerp en daarbij werd in nog eens 5 interviews gesteld dat de Kaderrichtlijn Water, en de herziening hiervan (2027), mogelijkheden biedt om de aandacht en bewustwording voor het thema te vergroten.

De introductie van de Omgevingswet in januari 2024 werd 2 keer genoemd met de vraag of bekend is wat deze nieuwe wet aan mogelijkheden biedt om samen te werken. Nader onderzoek leidde tot de bevinding dat de optie 'programma' onder deze wet ruimte hiervoor biedt. 'Programma' biedt de mogelijkheid beleid voor een bepaalde sector te ontwikkelen en te implementeren. Het gaat dan om multi-sectorale coördinatie, waarbij voor korte periode lokale en regionale overheden samenwerken.^{xxii}

Binnen zo'n samenwerkingsverband kunnen maatregelen worden ontwikkeld voor allerlei sectoren of verder implementeren van reeds bestaande. Denk daarbij aan circulaire economie, samenwerking met bouwplaatsen of de agrarische sector en ook de horeca, festivals en evenementen. Ook de aanpak van vervuiling, handhaving of beboeting, kan hierbinnen een onderwerp van gesprek zijn. Uit de interviews bleek dat 10 van de 18 respondenten de doelen van handhaving niet helder vonden. En dat er bovendien te weinig capaciteit bij organisaties (Omgevingsdiensten) die de handhaving moeten uitvoeren.

Planning & Data

Uit de bureaustudie bleek dat er veel websites zijn waarop data over plastic zwerfafval wordt gepresenteerd.^{xxiii} Dit betreft data van landelijk niveau, waardoor de relevantie voor lokale organisaties ontbreekt of minder goed bruikbaar is. Uit de interviews bleek bovendien dat het merendeel (12x) niet weet hoeveel plastic zwerfafval er binnen hun eigen gebied gevonden wordt. Het delen van informatie of data wordt wel gedaan, maar niet op structurele wijze of alleen informeel.

De bekendheid met de lokale of regionale plastic soep is over het algemeen zeer beperkt. Riviernetwerken rond de Maas, de Rijn, maar ook het Noordzeekanaal functioneren echter goed en vormen een belangrijke bron voor data door citizen science en kunnen worden beschouwd als best practices. Dat geldt ook voor het kennisnetwerk *Community of Practice Plastic* (CoPP).

Door inzicht in de gegevens over de hoeveelheid plastic afval, welke items er vooral aanwezig zijn en waar ze vandaan komen, ontstaat de mogelijkheid beleid te maken en concrete maatregelen te nemen. Open source data biedt voordelen aan overheidsinstanties, maar biedt ook producenten, consumenten en belangengroepen om beleid te maken of preventieve acties op te zetten.

Financiering

De financiering van het opruimen van zwerfafval en preventieve maatregelen nemen blijkt een lastig onderwerp. Door veel geïnterviewden (7) werd aangegeven dat voldoende budget hiervoor een grote uitdaging is.

De SUP richtlijn zou hier verandering in moeten aanbrengen door de UPV-maatregel. Het viel echter op dat, ook al waren de geïnterviewden bekend met de SUP-richtlijn, een aantal niet wisten wat de strategie achter de UPV-maatregel is, hoeveel financiële middelen er naar hun organisatie zouden terugvloeien, welke activiteiten ermee gefinancierd zouden kunnen worden of hoe over de besteding gerapporteerd dient te worden. Het proces van gelden innen en herverdelen onder gebiedsbeheerders is nog niet gestart. De verwachting is dat dit in 2026 zal beginnen.^{xxiv} Uit sommige interviews en de bureaustudie bleek dat de middelen niet gelabeld worden. Ook worden er geen voorwaarden gesteld waaraan het nieuwe budget besteed moet worden. En, tot slot bleek, dat er door het ministerie wel gevraagd wordt om een strategie of plannen voor de besteding, maar dat dit niet een vereiste is.

Op basis van de antwoorden over de vragen over de SUP-richtlijn kan geconcludeerd worden dat de verschillende maatregelen nog geen of weinig effect hebben gehad op plannen van organisaties. De communicatie over de UPV-maatregel werd gezien als

onduidelijk evenals de manier waarop andere maatregelen, zoals de uitvoering van hergebruik van bekertjes bij evenementen, geïmplementeerd moeten worden. Een roep om meer eenduidigheid en kaders vanuit de nationale overheid was duidelijk hoorbaar.

Samenwerking tussen partijen die samen een strategie bepalen voor de besteding van de UPV-middelen kan bijdragen aan een effectievere aanpak van plastic zwerfafval. Die aanpak kan zowel een zachte kant hebben, meer preventie en educatie, als een hardere, waarbij meer BOA's worden aangesteld om te handhaven in de openbare ruimte. Ook kunnen organisaties bijvoorbeeld besluiten middelen samen te brengen in een fonds, daar activiteiten uit te financieren en te coördineren of in gezamenlijkheid aannemers in te huren die de openbare ruimte en watergangen schoonhouden.

Samenwerking stakeholders

Geïnterviewden gaven over het algemeen een breed pallet van stakeholders aan waarmee wordt samengewerkt: van andere overheidsinstanties, tot NGO's, industriegebieden, havens, serviceclubs zoals Rotary en Lions, (duik)scholen en vrijwilligers. Een aantal keer kwam naar voren dat de rol van koepelorganisaties, zoals de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse gemeenten of de binnenvaart, scherper moet worden. Deze organisaties zouden de aanpak van plastic zwerfafval meer kunnen agenderen.

7. Algemene conclusie en aanbevelingen

Het onderzoek heeft tot een aantal algemene conclusies en aanbevelingen geleid. Deze zijn gestructureerd aan de hand van de *building blocks for good water governance*.

Als het gaat om een goed functionerende bestuurlijke organisatie is het allereerst wenselijk dat er meer centrale communicatie en coördinatie, of regie, vanuit het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, en Rijkswaterstaat, komt. Dit draagt bij aan heldere afspraken omtrent taken en verantwoordelijkheden, kennisdeling en informatie-uitwisseling van goed werkende voorbeelden (*best practices*). Het vertalen van de Europese wetgeving en nationale kaders naar lokaal en regionaal niveau hoort daarbij. De coördinatie kan ook inhouden dat regionale initiatieven, bijvoorbeeld een netwerk rondom een rivier, gesteund en gefaciliteerd worden.

Wat betreft een wettelijk kader voor het opruimen en voorkomen van plastic zwerfafval is het noodzakelijk dat Europese wetgeving verder wordt geïmplementeerd op lokaal en regionaal niveau om verantwoordelijkheden effectief te kunnen beleggen.

De KRM gaat niet alleen over de zee en de kust, maar ook over rivieren. De toepassing van de gebruikte OSPAR-methodiek voor de kust moet toegepast worden op de rivieren en besluitvorming hierover is noodzakelijk. De Omgevingswet biedt bovendien mogelijkheden om regionale samenwerking te onderzoeken. Ook is het relevant te bepalen welke middelen er zijn om vervuiling van de openbare ruimte te beboeten en sancties op te leggen aan vervuilers.

Wetgeving die verplicht om recyclaat te gebruiken in nieuwe producten, de zogenaamde bijmengplicht, is in wording en draagt bij aan de vermindering van plastic zwerfvuil, vanuit circulair denken. De Kaderrichtlijn Water (KRW) wordt komende jaren herzien. Plastic is daar nog niet in opgenomen en de wetswijziging biedt kansen hiervoor.

Data verzamelen op een dusdanige wijze (denk aan dezelfde methodiek, landelijke verzameling van data) dat deze vergelijkbaar zijn is belangrijk voor de toekomstige aanpak van plastic zwerfvuil. En hangt daarmee samen met het building block 'planning'.

Hiernaast is het van belang dat bij de uitrol van de Nederlandse SUP-regeling, waarbij middelen bij producenten worden geïnd en vervolgens herverdeeld onder gebiedsbeheerders, meer duidelijkheid wordt gegeven over de verantwoording van de middelen. Het is niet helder of er een resultaat- of inspanningsverplichting is ten aanzien van de besteding van de middelen, of er gerapporteerd moet worden of dat het 'opplussen' van de begroting het gevolg is.

De financiering van het opruimen en voorkomen van plastic zwerfvuil is hiermee een building block met veel vraagtekens. Hoeveel geld krijgen gebiedsbeheerders door de SUP-regeling en wegen deze bedragen op tegen de kosten van de schoonmaak van de openbare ruimte?

Een effectieve bestuurlijke organisatie wordt geholpen bij effectieve stakeholderparticipatie. Een regionaal netwerk van overheidsorganisaties om plastic zwerfafval aan te pakken wordt sterker met stakeholders buiten de overheid, zoals private partijen, NGO's en particulieren of vrijwilligers. *Best practices*, zoals het riviernetwerk Schone Maasdelta en het kennisnetwerk *Community of Practice Plastic* (CoPP), kunnen als voorbeeld dienen. Educatie en bewustwording van stakeholders, bijvoorbeeld via kinderen op scholen, draagt ook bij.

Tot slot is samenwerking binnen de overheid met andere beleidssectoren cruciaal om de hoeveelheid plastic zwerfafval aan te pakken. Denk hierbij aan de gezondheidszorg en ook de chemische industrie. Over de grenzen heen samenwerken met andere landen hoort hier ook bij. Nederlandse rivieren ontspringen immers in andere landen en voeren afval uit die landen via ons deel van die rivieren af naar de Noordzee.

De nadruk bij plastic zwerfafval ligt op het laatste stuk van de keten: opruimen en een kleine stap ervoor: preventie van vervuiling. Door het onderwerp plastic gebruik hoger in de keten te agenderen kan de vervuiling nog meer worden tegengaan. Dit wil zeggen, in gesprek met

de producenten van plastic materiaal; regelgeving op Europees niveau opstellen over import en gebruik van typen plastic; mogelijk een verbod op de import en fabricage van bepaalde vormen van plastic; het principe van de vervuiler betaalt najagen; en circulair denken over grondstoffen, in plaats van over afval te spreken, hoger op de agenda brengen.

ⁱ European Commission, *Single Use Plastics*, https://environment.ec.europa.eu/topics/plastics/single-use-plastics_en. Rijksoverheid, *Regels over wegwerpplastic*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afval/regels-voor-wegwerpplastic>.

ⁱⁱ Treasure consortium, 'Targeting the reduction of plastic outflow into the North Sea', *Original application project proposal*, November 2022, <https://www.interregnorthsea.eu/treasure>

ⁱⁱⁱ C. Ohm, 'The risks of microplastics to our health and marine ecosystems', *Earth*, 6 August 2020, C. Ohm, 'The risks of microplastics to our health and marine ecosystems', *Earth*, 6 August 2020, <https://earth.org/risks-of-microplastics-to-our-health-and-marine-ecosystems/>. 'Microplastics are everywhere, we need to understand how they affect human health', *Nat. Med* 30, 913 (2024) <https://www.nature.com/articles/s41591-024-02968-x> Stowa, 'Microplastics in het aquatische milieu', *Rapport 12*, 2024

^{iv} Meijer, L. J. J., van Emmerik, T., van der Ent, R., Schmidt, C., & Lebreton, L. (2021). More than 1000 rivers account for 80% of global riverine plastic emissions into the ocean. In *Sci. Adv* (Vol. 7). <https://www.science.org>. Van Emmerik, T., Mellink, Y., Hauk, R., Waldschläger, K., & Schreyers, L. (2022). Rivers as Plastic Reservoirs. *Frontiers in Water*, 3. <https://doi.org/10.3389/frwa.2021.786936>. Stokal, M., Vriend, P., Bak, M.P. et al, River export of macro- and microplastics to seas by sources worldwide, *Nat Commun* 14, 4842 (2023), <https://www.nature.com/articles/s41467-023-40501-9>. Schwarz, A. E., Lensen, S. M. C., Langeveld, E., Parker, L. A., & Urbanus, J. H. (2023). Plastics in the global environment assessed through material flow analysis, degradation and environmental transportation. *Science of the Total Environment*, 875. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.162644>. Jan Harm Urbanus, Andrea Brunner, Arjen Boersma, Sieger Henke, Ingeborg Kooter, Sietske Lensen, Luke Parker, Anna Schwarz, Pieter Imhof, Ardi Dortmans, & Marinke Wijngaar. (2022). *Whitepaper: Microplastics zijn overal: reductie met 70% haalbaar*.

^v Richtlijnen van de Europese Unie, <https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/european-union-directives.html>

^{vi} Havekes, H., et al, *Building blocks for good water governance* (2016)

^{vii} Noordzeeloket, *Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie*, *Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie - Noordzeeloket*. European Commission, *EU Marine Strategy Framework Directive*, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/oceans-and-seas/eu-marine-strategy-framework-directive_en. European Commission, *Commission Decision 2017/848 of 17 May 2017*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0848> / <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/848/oj>. European Commission, *OSPAR cross-cutting issues MSFD*, <https://www.ospar.org/work-areas/cross-cutting-issues/msfd>.

^{viii} OSPAR Common Themes, *Biodiversity and ecosystems*, <https://www.ospar.org/work-areas/cross-cutting-issues/ospar-common-indicators>

^{ix} European Commission, General principles environment policy, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>

^x website RWS, informatiehuis marien

^{xi} Noordzeeloket, *Beleid en Zwerfvuil*, <https://www.noordzeeloket.nl/functies-gebruik/zwerfvuil-noordzee/> <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/>

-
- ^[i] Noordzeeloket, *Beleid Mariene Strategie KRM en Nationale uitwerking delen 1, 2, 3*, <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/>. RWS, *Monitoring Zwerfafval*, <https://waterinfo-extra.rws.nl/monitoring/zwerfafval/>
- ^{xii} RWS, *Waterinfo*, <https://waterinfo-extra.rws.nl/monitoring/zwerfafval/> & <https://waterinfo.rws.nl/#/>
- ^{xiii} Informatiehuis Marien, *Open data viewer*, <https://www.informatiehuismarien.nl/uk/open-data-viewer/>
- ^{xiv} RWS, *Afval circulair. Bronaangepak*, <https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/bronaangepak/bronaangepak-recreatiestranden/>, RWS, *Riviermonitoring*, <https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/riviermonitoring/>, Schone rivieren, *Monitoring van zwerfafval op oevers*, <https://www.schonerivieren.org/kennisbank/monitoring-van-zwerfafval-op-oevers/> & <https://www.schonerivieren.org/kennisbank-overzicht/>.
- ^{xv} R van Emmerik, T. & P. Vriend (2021). *Routekaart Zwerfafvalmonitoring Nederlandse rivieren*. Wageningen University, *Report*. 57 pp., <https://doi.org/10.18174/537439/>
- ^{xvi} European Commission, *Single-use Plastics*, https://environment.ec.europa.eu/topics/plastics/single-use-plastics_en. Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>.
- ^{xvii} Overheid, *Besluit beheer verpakkingen 2014*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2024-01-01>. Rijksoverheid, *Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en wijziging BBV*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afval/documenten/besluiten/2021/06/23/bijlage-1-stb-2021-294-bekendmaking-besluit-kunststofproducten-voor-eenmalig-gebruik-en-wijziging-bbv-2014>. Overheid Staatscourant, *Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik*, 2022 <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2022-8376.html#d17e1443>.
- ^{xviii} RWS, *Memo*. 'Systematiek voor het bepalen van vergoedingen en bijdragen SUP in zwerfafval', 24 juni 2023
- ^{xix} Rijkswaterstaat, *Landelijke Zwerfafvalmonitoring 2023: hoeveelheid grof zwerfafval neemt af*, <https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/cijfers/landelijke-zwerfafvalmonitor-2023-hoeveelheid-grof/> <https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/wegwerpplastic/vergoeding-gebiedsbeheerders-bijdrage-producenten/>
- ^{xx} RWS, *Memo*. 'Proefberekening vergoedingen en bijdragen SUP', 25 juli 2023. Rijkswaterstaat, *Definitieve bevindingen kostenonderzoek zwerfafval peiljaar 2021 (2023)* <https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/kennisbibliotheek/overig/definitieve-bevindingen-kostenonderzoek-zwerfafval/>
- ^{xxi} Kennisplatform CROW, CROW, *Beeldkwaliteit openbare ruimte*, <https://www.crow.nl/Onderwerpen/Assetmanagement-en-beheer-openbare-ruimte/ruimtelijke-kwaliteit/beeldkwaliteit/>
- ^{xxii} SDU, Het instrument programma onder de Omgevingswet, *Praktijkgericht omgevingsrecht*, 304, nummer 8, december 2023.
- ^{xxiii} Schone Rivieren, *kennisbank*, <https://www.schonerivieren.org/kennisbank-overzicht/page/2/>. Rijksoverheid, *Waterinfo*, <https://waterinfo.rws.nl/#/>. Zwerfafvalcompas, *startpagina*, <https://zwerfafvalkompas.nl/>
- ^{xxiv} Rijkswaterstaat, *Uitstel uitkering UPV-zwerfafvalvergoeding*, <https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/actueel/nieuws/2024/uitstel-uitkering-upv-zwerfafvalvergoeding/>