



bisa
perspective .brussels 
brussels instituut voor statistiek en analyse



EVALUATIES VAN HET BISA NR. 4

**Evaluatie van de impact van de sensibilisering
en van de sancties inzake netheid (vuilnisbakken,
sluikstorten, asbakken) in de openbare ruimte**

DECEMBER 2023

PRODUCTIETEAM

Auteurs

Roger PONGI NYUBA, BISA
Antoine DEWATRIPONT, BISA-FPB

Wetenschappelijke directie van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)

Astrid ROMAIN

Wetenschappelijk comité

Sabrine CIPRIANO (BISA), David AUBIN (ISPOLE), Stéphane MOYSON (ISPOLE) en Anne FRANKLIN (BISA)

COVER

Kaligram

LAY-OUT

Kaligram

VERTALING

Uit het Frans in het Nederlands vertaald door Production SA en intern proefgelezen bij perspective.brussels door Translation

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Astrid ROMAIN, directrice van het BISA

VOOR MEER INFORMATIE

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse
bisa@perspective.brussels – <https://bisa.brussels>

DANKBETUIGINGEN

We willen Net Brussel, Brussel Preventie en Veiligheid (Safe.Brussels), de School van Openbaar Bestuur, Leefmilieu Brussel, Brussel Mobiliteit, alsook de gemeenten Anderlecht; Oudergem; de stad Brussel; Etterbeek; Vorst; Elsene, Jette; Sint-Gillis; Schaarbeek; Ukkel; Watermaal-Bosvoorde en Sint-Pieters-Woluwe bedanken voor de gegevens die ons ter beschikking werden gesteld en de informatie die werd verstrekt tijdens de gesprekken. We willen graag het Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE) bedanken voor de methodologische en wetenschappelijke ondersteuning tijdens het onderzoek en voor het proeflezen van deze publicatie.

EVALUATIES VAN HET BISA NR. 4

**Evaluatie van de impact van de sensibilisering
en van de sancties inzake netheid (vuilnisbakken,
sluikstorten, asbakken) in de openbare ruimte**

DECEMBER 2023



Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

Naamsestraat 59, 1000 Brussel

tel.: +32-2-4354230

bisa@perspective.brussels

<https://bisa.brussels>

Federaal Planbureau

Belliardstraat 14-18, 1040 Brussel

tel.: +32-2-5077311

e-mail : contact@plan.be

<https://www.plan.be>

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

Binnen perspective.brussels heeft het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) als missie het centraliseren en verspreiden van statistieken over het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarnaast voert het BISA ook sociaal-economische studies en evaluaties van het overheidsbeleid uit met betrekking tot de Brusselse uitdagingen.

Meer weten? Vragen over de gegevens?

- › Surf naar de site van het BISA: <https://www.bisa.brussels>
- › Schrijf u in op de nieuwsbrief
- › Raadpleeg de site van de Wijkmonitoring: <https://wijkmonitoring.brussels>

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

<https://www.plan.be>

e-mail : contact@plan.be

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	6
INLEIDING	8
1. GEËVALUEERDE ACTIES	11
1.1 Context: het Netheidsplan 2012-2017	11
1.2 Acties geëvalueerd onder het Netheidsplan 2012-2017 en de geëvalueerde periode	12
1.3 Brusselse actoren van de openbare netheid	18
2. KADER VAN DE EVALUATIE	25
2.1 De interventielogica van het gewestelijk en gemeentelijk beleid inzake openbare netheid	25
2.2 Evaluatievragen	33
3. RESULTATEN VAN DE ANALYSE EN ANTWOORDEN OP DE EVALUATIEVRAGEN	35
3.1 Evolutie van de infrastructuur en diensten voor de openbare netheid (BV 1)	36
3.2 Beantwoordt het aanbod van infrastructuur en diensten aan de behoeften van de doelgroepen? (IV 1)	50
3.3 Sancties wegens inbreuken op de openbare netheid in de openbare ruimte	51
3.4 Voorlichting en sensibilisering inzake openbare netheid	56
4. AANBEVELINGEN	61
4.1 Algemene aanbevelingen inzake openbare netheid	61
4.2 Aanbeveling voor infrastructuur en dienstverlening	62
4.3 Aanbevelingen voor sanctiebeleid	63
4.4 Aanbevelingen voor preventie en sensibilisering	64
4.5 Aanbevelingen inzake de gegevens en follow-upindicatoren voor het netheidsbeleid	65
5. CONCLUSIE	67

SAMENVATTING

1. De Brusselse regering heeft het BISA gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de impact van de sensibilisering en van de sancties inzake netheid in de openbare ruimte. De actiegebieden die in deze evaluatie aan bod kwamen, waren onder meer sluikstorten, stedelijke afvalbakken, sancties, sensibilisering en opleiding op het gebied van netheid die zijn opgenomen in het Netheidsplan 2012-2017 dat tot doel had een bevredigend niveau van netheid in het hele Gewest te garanderen.
2. Een analyse van **de interventielogica** van het Netheidsplan 2012-2017 en het gemeentelijke afvalbeheerbeleid heeft de complexiteit van het ontwerp en de uitvoering ervan aan het licht gebracht, in het bijzonder de relaties tussen de verschillende spelers die betrokken zijn bij netheid, de causale verbanden tussen de verwezenlijkingen en verwachte resultaten op de actiegebieden en de einddoelstellingen van het beleid inzake openbare netheid. De analyse maakte het ook mogelijk om een reeks beschrijvende vragen te stellen over veranderingen in de infrastructuur en diensten, inbreuken, sancties, videobewaking en sensibiliseringsacties. De antwoorden op deze beschrijvende vragen maakten het vervolgens mogelijk om de impact te onderzoeken van de infrastructuur, diensten en sensibiliseringsacties, het afschrikkende effect van videobewaking, repressie en sancties, en de coördinatie tussen sensibiliserings- en sanctioneringsbeleid op het gedrag van de gebruikers van de openbare ruimte.
3. **De resultaten van deze evaluatie** vloeien voort uit een casestudy die zowel gebaseerd is op een beschrijvende analyse van de beschikbare gegevens van Net Brussel en Brussel Preventie en Veiligheid (ook bekend als safe.brussels), als op de interpretatie van gesprekken met gewestelijke en gemeentelijke spelers op het vlak van openbare netheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).
4. **Uit de evaluatie blijkt dat de schoonmaak van de openbare ruimte van het BHG complex is**, zowel wat betreft de diversiteit van de betrokken spelers als de schoonmaakactiviteiten. Volgens de ondervraagde gewestelijke en gemeentelijke spelers kan het aanbod van infrastructuur en diensten in het gehele Gewest als bevredigend worden beschouwd. In het aanbod wordt rekening gehouden met de behoeften van de gebruikers, met een schoonmaak die zowel intensief is als aangepast aan de realiteit ter plaatse. Hoewel het aantal stedelijke afvalbakken stabiel is gebleven, verhult dit een verschil in strategie tussen de gemeen-

ten, en ook tussen de gemeenten en het Gewest, en een toename van het gewicht aan ingezameld afval als gevolg van de toename van het aantal medewerkers dat voor de inzameling gemobiliseerd wordt. Vaste en mobiele recyparken leveren een belangrijke bijdrage aan de afvalinzameling, vooral voor grofvuil en houtafval. Ze lijken te voorzien in de behoeften van een groot deel van de inwoners van het Gewest, ook al blijven er territoriale verschillen bestaan. Dit verhindert echter niet dat sluikstorten toeneemt, een belangrijke kwestie die in deze evaluatie bijzonder in het oog springt.

Wat de sancties betreft, blijkt uit de evaluatie dat er grote verschillen zijn in het profiel van de overtreeders en dat de kenmerken van de locaties invloed hebben op het aantal geregistreerde overtredingen (bijv. handels- en toeristenzones en onbewaakte punten). Het afschrikkende effect van boetes varieert naargelang de sociaaleconomische kenmerken van de overtreeders, ofwel omdat sommigen erin slagen de boetes zonder problemen te betalen, ofwel omdat anderen zich in een situatie van insolventie bevinden. De gemeenten en het Gewest gebruiken verschillende boetesystemen: belastingen, gewestelijke en gemeentelijke administratieve sancties. Over het algemeen vinden de institutionele betrokkenen deze bepalingen echter voldoende om alle overtredingen te dekken. Videobewaking is een doeltreffend middel om zwerfvuil te ontmoedigen en te bestraffen, maar het blijft relatief duur en wordt in het Gewest op verschillende manieren gebruikt.

Er zijn veel verschillende sensibiliseringsacties, maar het is moeilijk om een gedetailleerde lijst op te stellen. Ze zijn vooral gericht op inwoners van het Gewest en professionelen. De kennis van sensibiliseringsacties is nog steeds te veel afhankelijk van de mensen die betrokken zijn bij de sensibilisering. Vooral omdat er op dit moment geen plannen zijn om een database met alle acties op te zetten. Het is niet mogelijk om het effect van deze sensibiliseringsacties te beoordelen, hoewel de betrokkenen het gevoel hebben dat het gedrag van de bewoners op de lange termijn niet fundamenteel verandert, ondanks verbeteringen die op de korte termijn zijn vastgesteld. Dit vraagt om een cyclische, zo niet permanente, organisatie van deze acties, zoals voor de schoonmaakactiviteiten die op het terrein worden uitgevoerd door het personeel van Net Brussel en de gemeenten. Er is geen formele coördinatie tussen de sensibiliseringsacties en de sancties, hoewel er tussen de betrokken partijen communicatiekanalen bestaan.

5. Deze bevindingen hebben geleid tot **een reeks aanbevelingen** om meer precisie te bereiken met betrekking tot het volgende: – de met het overheidsbeleid nagestreefde doelstellingen op het gebied van netheid, – de verwachte resultaten en – de voortgangsindicatoren. De beoordelaars dringen erop aan om de opzet van het Netheidsplan toe te lichten en de relatie met het gemeentelijk beleid te verduidelijken. Dit vereist een diepgaande denkoefening over de identificatie en de rol die aan de verbindingsactoren wordt toegekend, evenals verduidelijking van de verwachte effecten, objectief of subjectief, en het opstellen van voortgangsindicatoren. Deze convergentie van doelstellingen wordt gerechtvaardigd door de gelijkenis van de problemen inzake openbare netheid in het hele Gewest. Dit geldt met name voor sluikestorten, waarvoor een gezamenlijke aanpak van gemeentelijke en gewestelijke autoriteiten nodig is. Een nauwere samenwerking tussen gewestelijke en gemeentelijke actoren geldt ook voor de operationele processen. De inzamelinfrastructuur en de capaciteit van de schoonmaakdiensten moeten

worden uitgebreid, evenals het aantal inzamelpunten (recyparken) die toegankelijk zijn voor het publiek en voor professionelen. Een herziening van het prijsbeleid voor recyparken zou ook een mogelijkheid kunnen zijn om sluikestorten tegen te gaan. Er zou een verschuiving kunnen komen naar meer gratis afvalinzameling, of zelfs een vergoeding voor het brengen van bepaalde soorten afval, om te voorkomen dat ze op de openbare weg worden gedumpt. De strategieën voor afvalinzameling moeten worden gecombineerd met de andere Brusselse beleidsmaatregelen die ervoor kunnen zorgen dat afval wordt gegenereerd of als hulpbron wordt gebruikt (bijvoorbeeld de programma's *Renolution* of *Shifting Economy*). Wat sancties betreft, wordt een eenvoudige en consistente boodschap in het hele Gewest aanbevolen. De beschikbare juridische instrumenten zijn over het algemeen voldoende, maar het zou makkelijker moeten zijn om overtredingen vast te stellen. Wat videobewaking betreft, zou een gewestelijke overheidsopdracht kunnen worden opengesteld om schaalvoordelen te behalen.

INLEIDING

Deze publicatie bevat de evaluatie van de **netheid in de openbare ruimte** die van maart 2020 tot september 2022 werd uitgevoerd¹ door het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) op verzoek van de Brusselse regering. Deze wetenschappelijke aanpak die erop gericht is de kennis van de Brusselse openbare beleidsmaatregelen te verbeteren en het openbaar debat te stimuleren, hield meer bepaald in de impact van sensibilisering en sancties inzake netheid in de openbare ruimte op doelgroepen te evalueren.

Er werden vier specifieke thema's van het Netheidsplan 2012-2017 in het Brussels Gewest geëvalueerd, met name:

1. **sluikstorten;**
2. **stedelijke afvalbakken en asbakken;**
3. **sancties wegens inbreuken op de openbare netheid;**
4. **sensibiliseringsacties door voorlichting, educatie op het gebied van netheid in de openbare ruimte.**

Die verschillende thema's zijn niet van dezelfde orde. **Sluikstorten** is een **criminele praktijk** (d.w.z. gedrag dat verboden en strafbaar is). **Stedelijke afvalbakken en asbakken** zijn **infrastructuren die ter beschikking worden gesteld in de openbare ruimte**, samen met het schoonmaken, legen en onderhouden van de straat door gewestelijke en gemeentelijke diensten. Deze eerste twee thema's benadrukken de kwestie van afvalinzameling bij bewoners door gebruik te maken van vaste en mobiele infrastructuur zoals recyparken of gewestelijke en gemeenschappelijke inzamelcentra om te voorkomen dat openbare afvalbakken overvol raken of dat er aan sluikstorten wordt gedaan. Ten slotte zijn **voorlichting en sancties middelen die gericht zijn op gebruikers van de openbare ruimte** en professionelen die als verbindingsgroep fungeren voor het beleid inzake openbare netheid², terwijl **educatie** op het gebied van netheid gericht is op publieke actoren.

De uitvoering van deze acties in het kader van het Netheidsplan 2012-2017 zal doorgaan tot 2022, wanneer een nieuwe gewestelijke netheidstrategie voor Brussel, bekend als *clean.brussels*, zal worden aangenomen. Dit betekent een implementatieperiode van bijna 10 jaar voor dit initiële vijfjarenplan. De **evaluatieperiode loopt van 2012 tot 2021**, wanneer de interviews met gewestelijke en gemeentelijke actoren voor de evaluatie plaatsvonden³.

De evaluatie van de acties die op het gebied van openbare netheid zijn ondernomen, **test de causale verbanden die in de interventielogica van het Netheidsplan 2012-2017 naar voren komen**. Om dit te begrijpen, werd voor een **gemengde aanpak** gekozen om deze netheidsinitiatieven te evalueren. Er werd een literatuurstudie uitgevoerd, evenals een beoordeling van de relevante wetgevende, politieke en administratieve documenten. Vervolgens werd een ongeëvenaarde vergelijking uitgevoerd van administratieve gegevens die werden verstrekt door institutionele actoren die op gewestelijk niveau betrokken zijn bij de uitvoering van netheidsmaatregelen. Tot slot werden kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt, waarbij semi-gestructureerde interviews werden afgenomen met institutionele actoren van gewestelijke en gemeenschappelijke overheden. Deze evaluatie belicht hun standpunten, de effecten die ze hebben waargenomen van de geëvalueerde acties en hun suggesties voor verbetering. De resultaten van deze aanpak zijn gebruikt om aanbevelingen te formuleren, met name met betrekking tot:

- › De nagestreefde doelstellingen en de verwachte resultaten, die nauwkeuriger moeten worden gedefinieerd;
- › het toezicht op overheidsbeleid inzake netheid;
- › de infrastructuur en diensten;
- › en tot de beleidsmaatregelen inzake sancties en sensibilisering.

1 De evaluatie is opgevolgd door een begeleidend comité dat werd samengesteld overeenkomstig het besluit van de Brusselse regering. Naast de leden van het BISA bestaat het begeleidingscomité uit vertegenwoordigers van ministeriële kabinetten, de Brusselse administratie, sociale partners die zitting hebben in Brupartners, leden van het secretariaat van Brupartners en een expert in de evaluatie van overheidsbeleid

2 De evaluatie spitst zich toe op sancties van toepassing op door particulieren begane inbreuken en op sensibilisering van particulieren. Vraagstukken in verband met sancties en sensibilisering van professionelen worden in deze studie aangekaart via de verbindingsgroepen. Ze worden in aanmerking genomen bij de interpretatie van sommige resultaten.

3 Na 2017 werden nieuwe maatregelen voor de netheid van de openbare ruimte in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gelanceerd, maar de duur van de uitvoering van die maatregelen, met name tijdens de lockdownperiode naar aanleiding van COVID-19 voor de maatregelen die tussen 2019 en 2021 werden gelanceerd, heeft de effecten ervan vertraagd. Ze hebben derhalve weinig invloed gehad op de uitvoering van het Netheidsplan 2012-2017 en hebben de interventielogica en de relevantie ervan, die de belangrijkste onderwerpen van deze evaluatie zijn, niet gewijzigd.

De volgende aspecten van openbare netheid zijn niet opgenomen in de resultaten die in deze publicatie worden gepresenteerd, omdat ze niet zijn geëvalueerd. Deze omvatten de inzameling en sortering van **huishoudelijk afval**, **groene en private ruimten**, bepaalde **inbreuken** die als vervuilend worden ervaren, zoals graffiti of de verslechtering van straatmeubilair, en het **bestuur** van de gewestelijke en gemeentelijke actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de openbare netheid.

Deze publicatie is onderverdeeld in vier secties. In de eerste sectie worden de acties voorgesteld die werden geëvalueerd op het gebied van netheid van de openbare ruimten in Brussel. Het omvat een schets van het gewestelijke en gemeentelijke beleid inzake openbare netheid, het definiëren van de begrippen inzake openbare netheid en het identificeren van de verschillende actoren die bij netheid betrokken zijn. De tweede sectie is gewijd aan de presentatie van de interventielogica van het gewestelijke en gemeentelijke beleid inzake openbare netheid en evaluatievragen. De derde sectie bevat een gedetailleerde weergave van de resultaten van de kwantitatieve analyses en de antwoorden op de evaluatievragen. De aanbevelingen en conclusies uit deze beoordeling worden gepresenteerd in de vierde en laatste sectie.

1. GEËVALUEERDE ACTIES

Het beheer van de openbare netheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) is het resultaat van een lange geschiedenis van bezorgdheden vanwege de overheid en van de evolutie van de individuele verhoudingen tot netheid. De netheid in de Brusselse openbare ruimte is een belangrijke uitdaging voor het Gewest: de openbare ruimte is het uithangbord van het Gewest en de verschillende categorieën **gebruikers van de openbare ruimte** hebben er niet dezelfde relatie mee. Zo hechten **bewoners** meer aandacht aan hun woonplaats (straat, buurt, gemeente) naargelang zij huurder of eigenaar zijn. Ze kunnen ook meer aandacht besteden aan hun werkplek wanneer deze zich in het gewest bevindt. **Pendelaars** zullen gevoeliger zijn voor hun werkplek en de omgeving van stations, **bezoekers en toeristen (zie punt 1.3.1.)** voor de plaatsen die hun keuze voor het Gewest als bestemming hebben gemotiveerd (BPV, 2019).

Om het probleem van straatvuil aan te pakken, beschikken de overheidsinstanties over verschillende **middelen** die een groeiend continuüm van interventies vormen **waarmee ze het gedrag van de gebruikers van de openbare ruimte in de gewenste richting kunnen bijsturen**:

- › **voorlichting en sensibilisering**: omvatten het verspreiden van informatie over de infrastructuur en de dienstverlening in verband met netheid aan de gebruiker van de openbare ruimte en hem of haar wijzen op zijn of haar plichten en de gevolgen van daden die indruisen tegen de openbare netheid;
- › **aansporing**: hier gaat het om infrastructuren of voorzieningen die zijn aangepast aan de behoeften van de gebruikers van de openbare ruimte om de georganiseerde inzameling van afval in de stedelijke ruimte aan te moedigen (afvalbakken, asbakken, glas- en textielbollen, recyclageparken...) waarbij reiniging zowel een aansporend als tijdelijk middel vormt;
- › **repressie en sancties**: impliceren een regelgevende component (verbodsbepalingen, sorteerverplichting...) en een geharmoniseerd repressief systeem (opgeleide vaststellende ambtenaren en sanctionerende ambtenaren en opvolging van sancties).

Die verschillende voorzieningen zijn opgenomen in de vijfjarige openbare netheidsplannen die achtereenvolgens door het Gewest worden uitgevoerd (zie hieronder).

1.1 CONTEXT: HET NETHEIDSPLAN 2012-2017

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de afgelopen twee decennia **drie vijfjarenplannen** voor netheid uitgevoerd: het eerste Netheidsplan (1999-2004) had voornamelijk tot doel de actie te structureren en de samenhang tussen de systemen op het gebied van netheid te verbeteren. Het tweede Netheidsplan (2005-2010) bood een kader voor de uitvoering van de verplichting om huishoudelijk afval te sorteren, de instelling van specifieke actiezones voor Net Brussel (schijnwerperzones en fuchsia zones⁴) en de aanstelling van tien buurtagenten om de betrekkingen tussen de gewestelijke acties en de gemeenten te versterken.

De algemene doelstelling van het laatste plan, het Netheidsplan 2012-2017, was om 'van Brussel een voorbeeld van openbare netheid te maken' door middel van **vier thematische actieplannen**:

1. voorlichting en sensibilisering van het grote publiek, doelgroepen en verbindingsgroepen;
2. repressie van afvalinbreuken, harmonisering van de sancties en versterking van de controlediensten;
3. verbetering van de infrastructuur en het veldwerk, met name voor de reiniging van straten, de plaatsing van afvalbakken, de bestrijding van sluikestorten enzovoort;

4. vaststelling van specifieke doelgroepen die bereikt moeten worden aan de hand van sensibilisering. Het gaat om jongeren, professionelen, nieuwkomers en organisatoren van evenementen.

Elk van die thematische actieplannen is gebaseerd op specifieke doelstellingen. De algemene doelstelling van dit plan was dus een bevredigend niveau van netheid te verzekeren in het hele Gewest, dat gewest- en gemeentewegen omvat. In het laatste vijfjarenplan worden ook de belangrijkste actoren op het gebied van stadsreiniging en de coördinatievoorzieningen met het oog op de doeltreffendheid van de verschillende acties op het terrein geïdentificeerd. Ten slotte worden de beschikbare evaluatiemiddelen en de algemene financiering van het gewestelijke plan besproken.

Naast die gewestelijke plannen zijn er natuurlijk ook gemeentelijke plannen voor de netheid of de bestrijding van overlast. De gemeentelijke strategieën op dit gebied worden besproken in paragraaf 2.1.2.

⁴ In het Netheidsplan 2012-2017 zijn kernzones zones met veel verkeer. Deze zones moeten de hele dag door en 5 tot 7 dagen per week worden schoongemaakt. In 2007 heeft Net Brussel een dertigtal kernzones vastgesteld. De fuchsiazones komen overeen met de commerciële centra van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze zijn vernoemd naar de fuchsialeurige zakken die ter beschikking worden gesteld aan de professionelen. Net Brussel haalt twee keer per dag afval op in de fuchsiazones.

1.2 ACTIES GEËVALUEERD ONDER HET NETHEIDSPAN 2012-2017 EN DE GEËVALUEERDE PERIODE

Aan het begin van deze evaluatie die in februari 2020 van start ging was het Netheidsplan 2012-2017 niet vernieuwd⁵ en was het nog niet systematisch geëvalueerd.

Deze evaluatie heeft betrekking op bepaalde gewestelijke en gemeentelijke acties die onder het Netheidsplan 2012-2017 vallen, namelijk:

- de infrastructuur inzake openbare netheid en de diensten voor de schoonmaak van de openbare ruimte;
- de repressie en bestraffing van inbreuken op de openbare netheid begaan door gebruikers van de Brusselse openbare ruimte;
- de acties ter informatie en sensibilisering van de gebruikers van de Brusselse openbare ruimte, met inbegrip van de opleiding van personeel van de instellingen die belast zijn met de uitvoering van het beleid inzake openbare netheid.

De in deze evaluatie bestudeerde periode loopt van 2012 tot 2021. De mijlpaal 2021 komt overeen met het jaar waarin de gesprekken met de gewestelijke en gemeentelijke actoren plaatsvonden. De analyseperiode is dus langer dan die van het Netheidsplan, aangezien de uitgevoerde acties ook werden voortgezet na de termijn van het Netheidsplan 2012-2017, dat van toepassing bleef bij gebrek aan een nieuw plan.

In deze evaluatie wordt dus de logica van de specifieke acties van het Netheidsplan 2012-2017 bestudeerd. Merk op dat sommige maatregelen die na 2017 werden gelanceerd, bovendien werden vertraagd en/of gewijzigd toen lockdownmaatregelen of verplicht telewerken werden geactiveerd ter bestrijding van de COVID-19-gezondheids crisis die in februari 2020 van start ging en waarvan de gevolgen zich hebben laten voelen in 2020 en 2021.

1.2.1 Vuilnisbakken en asbakken

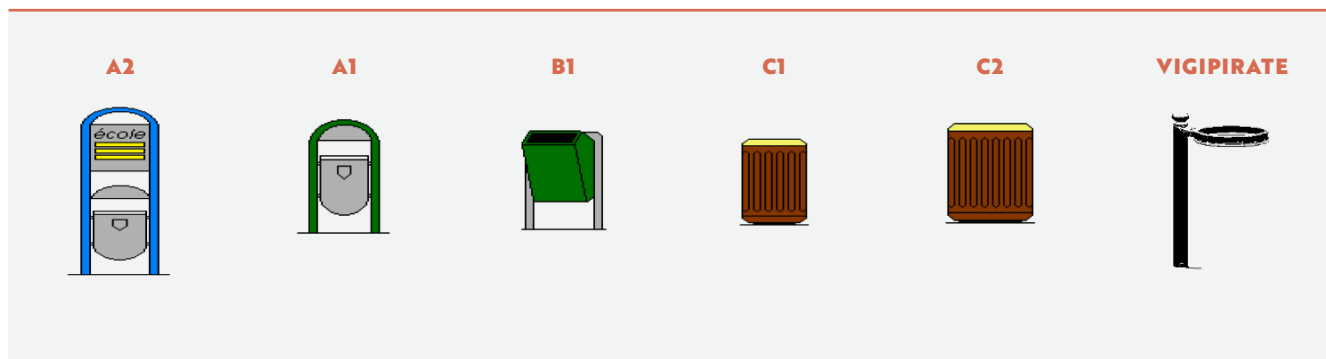
Vuilnisbakken

Vuilnisbakken zijn voorzieningen voor het verzamelen van afval in de openbare ruimte, meestal bevestigd op de grond, aan een paal of ander straatmeubilair. **In 2019 telde het BHG 17.515 vuilnisbakken, waarvan 4700 ten laste van het Gewest.** Dat komt neer op ongeveer één afvalbak per 117 meter op de gemeentelijke wegen en één per 61 meter op gewestelijke wegen (ANB, 2019). Dat betekent ook dat **73% van de vuilnisbakken door de gemeenten wordt beheerd.**



↑ © Net Brussel

FIGUUR 1 Modellen van de soorten vuilnisbakken die al te vinden zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest



Bron: Net Brussel, 2020

⁵ De nieuwe strategie clean.brussels werd gelanceerd in 2022: <https://clean.brussels/fr>.

De openbare vuilnisbakken zijn niet bedoeld voor huishoudelijk afval (dat is trouwens verboden⁶), maar wel voor afval dat ontstaat door het gebruik van de openbare ruimte: papier, blikjes, sigarettenpeuken, etensresten, verpakkingen, servetten...

In het BHG bestaan **verschillende modellen vuilnisbakken naast elkaar**, afhankelijk van de locatie en de wegbeheerder. **Voor de gewestwegen** wordt de keuze van de vuilnisbakken gemaakt door **Brussel Mobiliteit**, dat een harmonisatie van de modellen nastreeft door systematisch beschadigde modellen te vervangen door een enkel model. **Voor de gemeentelijke wegen** zijn het de **gemeenten** die hun modellen kiezen, ofwel uit de catalogus met modellen die al te vinden zijn in het Gewest en beschikbaar zijn bij de gewestelijke instellingen (zie figuur 1), ofwel in het kader van een onafhankelijke aanbesteding. Het is echter waarschijnlijk dat de verscheidenheid aan modellen tussen de 19 gemeenten en het Gewest het onderhoud of de lediging ervan niet altijd makkelijker maakt.

Ook de **veiligheidsvereisten** zijn van invloed geweest op de **soorten vuilnisbakken** en op de keuze van het straatmeubilair in het algemeen. Zo wordt na de terroristische aanslagen sinds 2012 de voorkeur gegeven aan zogenaamde Vigipirate-vuilnisbakken (figuur 1) op bepaalde gewestwegen en door verschillende gemeenten, zoals de gemeente Sint-Joost-Ten-Node, die alle vuilnisbakken op termijn door dat model wil vervangen.



↑ © BISA

Er zijn **weinig vuilnisbakken voor selectieve ophaling** in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hoewel het Gewest de wens heeft geuit om de aanwezigheid ervan in de openbare ruimte te vergroten. Momenteel zijn er geen vuilnisbakken voor selectieve ophaling op de gewestwegen in het BHG. Naast de kwestie van de investeringen voor de installatie van nieuwe vuilnisbakken voor

selectieve ophaling zou de terughoudendheid van het Gewest vooral kunnen voortvloeiën uit de vrees voor een slechte kwaliteit van de sortering of overlast. Vuilnisbakken voor selectieve ophaling zijn doorgaans groter dan traditionele vuilnisbakken en nemen dus meer plaats in beslag. Tot slot kan voor het legen van de vuilnisbakken voor selectieve ophaling een verdubbeling van de ophaalrondes nodig zijn, wat het operationele beheer niet vergemakkelijkt (Meslard-Hayot en Moreau, 2019).

Ondanks die operationele problemen zijn er vuilnisbakken voor selectieve ophaling aanwezig in de stations van de MIVB en NMBS. Sommige gemeenten hebben ze ook op specifieke plaatsen geplaatst, zoals de gemeente Schaarbeek, die onlangs vuilnisbakken voor selectieve ophaling heeft geplaatst in het Josaphatpark.

Asbakken

Asbakken zijn uitsluitend bestemd voor het verzamelen van sigarettenpeuken. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen **vuilnisbakken met asbak, vrijstaande asbakken op voet, in de grond ingebouwde asbakken** en draagbare asbakjes die tijdens evenementen aan particulieren worden uitgedeeld. Deze evaluatie richt zich op vuilnisbakken met asbak en 'vaste' asbakken⁷.



↑ © Gemeente Etterbeek

6 Dat verbod wordt in herinnering gebracht in het algemeen politiereglement van de 19 Brusselse gemeenten: art 28 §6 "Het is verboden om huishoudelijk afval rond en in openbare vuilnisbakken te gooien."

7 Tijdens evenementen uitgedeelde draagbare asbakjes zijn interessante sensibiliseringsinstrumenten, maar het is moeilijk om het werkelijke gebruik ervan te bepalen. Ze zullen niet direct worden geanalyseerd in de categorie 'asbakken'.

In 2019 waren er 350 asbakken geïntegreerd in de gewestelijke vuilnisbakken en 500 in de 'Vigipirate-vuilnisbakken. Wat de gemeentelijke wegen betreft, hebben verschillende gemeenten, zoals Ganshoren en Etterbeek, proefprojecten met 'peilasbakken' opgezet, terwijl andere gemeenten, zoals Schaarbeek of Vorst, asbakken in de grond hebben geplaatst in winkelzones. Het **beleid van de gemeenten op dat vlak loopt dus nogal uiteen**.



↑ © Gemeente Schaarbeek

1.2.2 Afval en sluikstorten

Om de netheid in de openbare ruimte te analyseren, moeten de betrokken begrippen nauwkeurig worden gedefinieerd: afval, vervuiling, vuilnis, sluikstorten kunnen op verschillende situaties betrekking hebben.

De ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen definieert **afval als "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen"** (hoofdstuk 2, afd. 1, art. 3§1.). De tekst bepaalt ook dat 'het verboden is afval achter te laten op een openbare of privéplaats buiten de plaatsen die hiertoe door de bevoegde administratieve overheid zijn toegestaan of zonder de bepalingen betreffende het beheer van afvalstoffen in acht te nemen' (hoofdstuk 4, afd. 1, artikel 18§1). **Het dumpen van dat afval** in de openbare ruimte kan **vrijwillig** (zelfs georganiseerd) of **onvrijwillig** gebeuren.

- Hieronder valt huishoudelijk afval (door het huishouden geproduceerd afval dat moet worden gesorteerd en rest-afval) of gelijkgesteld afval dat in de openbare ruimte wordt gegooid of gedumpt. Het gaat over het algemeen over afval dat vergelijkbaar is met huishoudelijk en soortgelijk afval dat wordt aangetroffen in vuilnisbakken of bij het vegen van straten. Dat afval moet rechtstreeks in de openbare ruimte zijn geproduceerd, d.w.z. buiten het huishouden, scholen, kantoren, winkels, bedrijven, enz. (Franklin, 2014).
- Hieronder vallen ook voorwerpen of stoffen die een specifieke behandeling vereisen, of het nu gaat om voorwerpen van particuliere aard (omvangrijke voorwerpen, elektronica, kleine of grote huishoudelijke apparaten...) of om producten van economische activiteiten (banden, olie, bouwafval,

vaten...). Het is meestal dat soort afval dat in de openbare ruimte wordt gedumpt omdat het vaak te groot is voor vuilnisbakken. Dit valt onder **sluikstorten**.

- Kleinere stukken afval die in de openbare ruimte worden gegooid of gedumpt, d.w.z. op een plaats die daar niet voor bestemd is, vallen onder **zwerfvuil**.

In het kader van deze publicatie wordt **geen onderscheid gemaakt tussen sluikstorten en zwerfvuil**, dus beide soorten afval worden beschouwd als sluikstorten. **Afval wordt dus beschouwd in de breedste zin van het woord**, d.w.z. **zowel klein huishoudelijk afval dat op de stoep wordt achtergelaten als sluikstorten** (het dumpen van niet-goedgekeurde zakken wordt beschouwd als sluikstorten en is opgenomen in de analyse). De uitgevoerde analyse heeft alleen betrekking op **sluikstorten waarbij het afval op de weg of in een openbare ruimte (gewestelijk of gemeentelijk) wordt gedeponeerd en achtergelaten**. De volgende zaken vallen buiten het bereik van de analyse: transport van gevaarlijk afval, vuilniszakken die duidelijk niet gesorteerd zijn, hondenpoep, graffiti, schade aan gebouwen of stortingen op privéterreinen.

1.2.3 Informatieverschaffing en sensibilisering

Informatieverschaffing bestaat meer bepaald in het verstrekken van algemene informatie over de geldende regels inzake netheid in het Gewest, in de gemeente of op specifieke plaatsen, zoals bij glasbollen of op openbare pleinen. Informatieverschaffing omvat acties die op permanente basis worden uitgevoerd via communicatie-instrumenten zoals sociale netwerken, posters, buurtkranten, telefoon, e-mail, bemiddelaars, websites en onlineplatformen van gewestelijke en gemeentelijke diensten. De informatie kan op actieve wijze (bv. via informatiesessies over netheid voor de nieuwe bewoners) of passieve wijze (bv. via bewegwijzering) aan de gebruikers van de openbare ruimte worden verstrekt.

Sensibilisering omvat acties van de netheidsactoren om het gedrag van de inwoners en/of gebruikers van het Gewest duurzaam te veranderen met betrekking tot specifieke netheidsproblemen. Om de doeltreffendheid te verbeteren focussen deze sensibiliseringsacties op een specifiek doelpubliek en een specifieke problematiek. De sensibilisering kan op kleine of grotere schaal plaatsvinden, maar is meestal beperkt in de tijd. Daarom gebeurt ze doorgaans in de vorm van sensibiliseringscampagnes.

Aangezien de sensibiliseringsproblematiek voor gebruikers van de openbare ruimte bijzonder breed is, is de evaluatie die in deze publicatie wordt gepresenteerd, beperkt tot sensibilisering in verband met de vier behandelde thema's: stedelijke vuilnisbakken en asbakken, sluikstorten en sancties voor inbreuken op de openbare netheid.

1.2.4 Sancties

Wanneer de daders van overlast op de openbare weg worden geïdentificeerd, zijn de mogelijke sancties een belasting, een administratieve boete of een gerechtelijke procedure (afhankelijk van de ernst van de overtreding, in het bijzonder bij herhaling). De boetes variëren van enkele tientallen tot enkele duizenden euro's. Na een vaststelling van overlast kan het PV van vaststelling leiden tot een boete of een alternatieve procedure. Net als de schoonmaak is de repressie de bevoegdheid van verscheidene actoren op verschillende niveaus.

Wettelijke basis

Wat de openbare netheid betreft, zijn de sancties voornamelijk administratief en leiden ze zelden tot strafrechtelijke vervolging (Leefmilieu Brussel, 2019). Eind jaren negentig werden deze **administratieve sancties** ingevoerd (wet van 13 mei 1999) om de overbelasting van het klassieke rechtstelsel te verlichten. Zo kunnen administraties snel overlast bestraffen die niet zeer ernstig is, maar wel als bijzonder storend wordt beschouwd en onder hun bevoegdheid valt.

Op gewestelijk niveau kunnen de beëdigde ambtenaren van Net Brussel **gewestelijke administratieve sancties (GAS)** opleggen op basis van artikel 18 §1 van de Ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen: *“Het is verboden om afvalstoffen achter te laten op een openbare of privéplaats buiten de plaatsen die hiertoe door de bevoegde administratieve overheid voorzien zijn of zonder de bepalingen betreffende het beheer van afvalstoffen na te leven.”* Net Brussel kan ook boetes opleggen op basis van het ‘Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’ van 8 mei 2014. Die processen-verbaal worden vervolgens doorgestuurd naar het parket en leiden tot **strafrechtelijke sancties of alternatieve administratieve boetes**, variërend van 50 tot 62.500 euro (BPV, 2020).

Op gemeentelijk niveau heeft **de wet van 24 januari 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (GAS)** (B.S. 1/07/2013) de regelgeving die tot nu toe van kracht was, verduidelijkt en biedt ze de lokale overheden een rechtsgrondslag voor het bestraffen van inbreuken die op hun grondgebied worden gepleegd. De gemeenten kunnen ook zogenaamde gemengde overtredingen sanctioneren, die met traditionele gerechtelijke middelen of met administratieve middelen kunnen worden bestraft. De toelichtende circulaire bij de nieuwe GAS-regelgeving van 22 juli 2014 geeft aan dat ‘inbreuken’ kunnen worden beschouwd als ‘lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en netheid’. De sanctie betreft dus gedrag dat als ongewenst wordt beschouwd en als overtreding wordt aangemerkt, voornamelijk door de algemene gemeentelijke politieverordening. Naast stilstaan of parkeren, is de kwestie van netheid en sanering in de openbare ruimte de kwestie waarvoor de gemeenten het meest een beroep doen op gemeentelijke administratieve sancties (BOPV, 2020).

Sinds september 2020 wordt een **algemeen politiereglement voor de 19 Brusselse gemeenten** toegepast in het gehele Gewest. Het reglement heeft tot doel de regels voor alle gemeenten te harmoniseren. Artikel 14 van het hoofdstuk over openbare netheid bepaalt het volgende:

- §1. *Het is verboden om eender welk voorwerp of eender welke plaats van de openbare ruimte te bevuilen of te beschadigen op gelijk welke manier (...).*
- §2. *Worden onder meer bedoeld het achterlaten of wegwerpen van sigarettenpeuken, blikjes, plastic of glazen flessen, papier, voedselafval enz. Het is tevens verboden om op een openbare plaats een asbak te legen.*

In artikel 28, §6 betreffende afvalverwijdering wordt eraan herinnerd dat ‘het verboden is om huishoudelijk afval rond en in openbare vuilnisbakken te gooien’.

Administratieve sanctie of belastingreglement?

Sommige gemeenten kiezen voor gemeentelijke administratieve sancties (GAS), terwijl andere de voorkeur geven aan een **belastingreglement** voor netheid. **De gemaakte keuze, alsook de middelen die ter beschikking worden gesteld om deze regelgeving toe te passen, hebben een grote invloed op de cijfers voor de pv's van vaststelling voor gemeentelijke administratieve sancties naargelang van de gemeente.**

Een belasting heeft niet hetzelfde doel als een sanctie. Met een belasting heeft de gemeente tot doel *‘bij de belastingplichtige geld te innen ter gelegenheid van een reeks specifieke feiten die door de gemeente in haar belastingreglement worden beschreven, met het oog op de uitvoering van de algemene taken van de gemeente. Het is niet vereist dat deze feiten een strafbaar feit vormen: ze kunnen volkomen legaal zijn (bv. belasting op gemeubileerde woningen, op kantoren, parkeerbelasting enz.) of juist illegaal (belasting op inbreuken op de openbare netheid enz.)’* (Ramelot, 2001). Dat belet niet dat gedrag dat aan een belasting onderworpen is, ook aan een sanctie kan worden onderworpen. Het opstellen van een belastingreglement valt onder de gemeentelijke autonomie.⁸

Wanneer een aan een belasting onderworpen inbreuk op de openbare netheid wordt geconstateerd, stelt een gemeentebestuur (bij voorkeur een beëdigd ambtenaar) een proces-verbaal op. Op basis daarvan zal de belastingplichtige de belasting rechtstreeks moeten betalen of zal hem door het college een uittreksel uit de rol worden toegezonden. In tegenstelling tot een administratieve sanctie is het bedrag van een belasting theoretisch onbepaald, zolang het een afschrikwekkend karakter voor de belastingbetaler rechtvaardigt (Felix en Bouvy, 2019).

8 De grondwettelijke basis voor de fiscale bevoegdheid van de gemeenten is artikel 170 van de Grondwet, en de rechtsgrondslag is de Ordonnantie van 3 april 2014 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake gemeentebelastingen.

TABEL 1 Reglementering toegepast in de Brusselse gemeenten voor het beheer van overlast inzake openbare netheid

Gemeente	Type reglementering	Belastingreglement
Evere	Alleen GAS	Niet gebruikt
Ganshoren	Alleen GAS	Niet gebruikt
Elsene	Alleen GAS	Nee
Jette	Alleen GAS	Nee
Molenbeek	Alleen GAS	Nee
Watermaal-Bosvoorde	Alleen GAS	Nee
Sint-Pieters-Woluwe	Alleen GAS	Nee
Sint-Agatha-Berchem	Vooraf GAS	Belasting op de openbare netheid
Oudergem	Vooraf GAS	Belasting op sluikstorten en vervuiling van en schade aan de openbare ruimte en voorwerpen van openbaar nut
Koekelberg	Vooraf GAS	Belastingreglement op de schoonmaak van de openbare weg
Sint-Gillis	Vooraf GAS	Belasting op de schoonmaak van de openbare weg
Ukkel	Vooraf GAS	Belastingreglement op de schoonmaak van de openbare weg
Etterbeek	Vooraf GAS	Belastingreglement op de schoonmaak van de openbare weg
Brussel Stad	Vooraf belasting	Belasting op overlast inzake de openbare netheid
Anderlecht	Vooraf belasting	Belastingreglement op de reiniging van de openbare ruimte of een vandaar zichtbare plaats
Vorst	Vooraf belasting	Belasting op vervuiling van de openbare weg en openbare plaatsen of vandaar zichtbare plaatsen
Sint-Lambrechts-Woluwe	Vooraf belasting	Belastingreglement op de openbare netheid
Schaarbeek	Vooraf belasting	Gemeentebelasting op vervuiling van de openbare weg en openbare plaatsen of vandaar zichtbare plaatsen
Sint-Joost	Alleen belasting	Belasting op de openbare netheid

Bron: BVP (Brussels Preventie & Veiligheid) – BOPV, Verslag 2018, Brussel, 2020

Noot: In 2018 gebruikt Sint-Gillis vooral gemeentelijke administratieve sancties. In de onderstaande cijfers voor 2016 en 2017 zijn de belastingen in de meerderheid, wegens de in de tekst toegelichte redenen in verband met de opleiding van het personeel. In 2016 gebruikt Etterbeek vooral gemeentelijke administratieve sancties. In 2017 zijn de belastingen bijna even hoog als de gemeentelijke administratieve sancties (BOPV, 2020: 74)

De **verscheidenheid aan praktijken op het terrein** leidt soms tot een overlapping van gemeentelijke administratieve sancties en belastingen. Brussel Preventie en Veiligheid (2020) heeft deze praktijken in de 19 Brusselse gemeenten geïnterpreteerd (tabel 1):

- › 7 gemeenten maken uitsluitend gebruik van gemeentelijke administratieve sancties;
- › 1 gemeente maakt uitsluitend gebruik van een belastingreglement en 11 gemeenten doen een beroep op zowel gemeentelijke administratieve sancties als op belastingen in zeer uiteenlopende verhoudingen. In de laatste groep:
 - gebruiken 6 gemeenten hoofdzakelijk gemeentelijke administratieve sancties. Het belastingreglement wordt slechts bij uitzondering gebruikt in specifieke gevallen (omvang, recidive...);

- gebruiken 5 gemeenten voornamelijk het belastingreglement en gemeentelijke administratieve sancties voor zwaardere inbreuken of voor specifieke categorieën van inbreuken.

Het gebruik van gemeentelijke administratieve sancties of belastingreglementen kan van jaar tot jaar variëren als gevolg van opleidingsvereisten en het verloop van vaststellende ambtenaren. Heel pragmatisch: als de gemeente geen opgeleide ambtenaar heeft, kan ze inbreuken op de openbare netheid aanpakken via haar belastingreglement om vervolgens een beroep te doen op gemeentelijke administratieve sancties zodra haar personeel is opgeleid (BOPV, 2020).

Alternatieve sancties en bemiddelingsprocedures

Naast boetes zijn er alternatieve maatregelen in het kader van de GAS-regelgeving, namelijk **gemeenschapsdienst en lokale bemiddeling**. Afhankelijk van het type overtreding en het profiel van de overtreeders kan de sanctionerende ambtenaar die alternatieven vóór de boete voorstellen. Gemeenschapsdienst kan bestaan uit onbetaalde **opleidingen of diensten**, waarvan de voorwaarden door de gemeente worden vastgesteld.

Lokale bemiddeling is verplicht voor minderjarige overtreeders. Bemiddeling kan worden gedefinieerd als 'een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren' (Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, artikel 4, §2). Op gewestelijk niveau worden **GAS-bemiddelaars** (6 VTE's, verdeeld per politiezone) gesubsidieerd door de dienst Grootstedenbeleid van de POD Maatschappelijke Integratie. Deze bemiddelaars stellen onder meer een personalisering van de sanctiemaatregel voor de overtreeders voor. In 2019 werden 430 dossiers in verband met inbreuken op de openbare netheid doorverwezen naar de GAS-bemiddelingsdiensten (gegevens voor 5 van de 6 politiezones⁹). Toch lijken de alternatieve maatregelen, hoewel ze toenemen, relatief weinig gebruikt te worden door de sanctionerende ambtenaren (BOPV, 2020).

Vaststellende ambtenaren en sanctionerende ambtenaren

Vaststellende ambtenaren stellen de pv's van vaststelling op als onderdeel van de administratieve sancties. Zij bestaan op het niveau van de politiezones en op gewestelijk en gemeentelijk niveau.

- › Op het niveau van de 6 politiezones van het Gewest kunnen de **politieagenten** pv's opstellen voor inbreuken op de openbare netheid. Zij stellen pv's op met betrekking tot administratieve of strafrechtelijke sancties, afhankelijk van de ernst van de feiten. Zij zijn de enige ambtenaren die bevoegd zijn om gemengde overtredingen vast te stellen, met uitzondering van overtredingen op het stilstaan en parkeren, die ook door gemeenteambtenaren kunnen worden vastgesteld (BOPV, 2015);
- › Op gewestelijk niveau zijn de **vaststellende ambtenaren van Net Brussel** bevoegd om de pv's van vaststelling op te stellen (eind 2017 had Net Brussel 25 vaststellende ambtenaren in dienst);
- › Op gemeentelijk niveau, in het kader van de GAS-regelgeving, gaat het om beëdigde ambtenaren: **gemeenschapswachten-vaststellers of specifieke gemeentelijke en gewestelijke ambtenaren** (bijvoorbeeld ambtenaren van openbare netheid, van stedenbouw, van de controle van volksevenementen) (BOPV, 2015).

Alle **vaststellende ambtenaren** moeten 40 uur opleiding volgen over de wetgeving inzake administratieve sancties, conflictbeheersing, politiewerkzaamheden en richtlijnen voor de vaststelling van inbreuken. Deze opleiding wordt georganiseerd door de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB).

In het kader van de **gemeentelijke administratieve sancties** noteren deze ambtenaren de overtreding en stellen ze een PV op, dat ze vervolgens naar de **sanctionerende ambtenaar** van de betrokken gemeente sturen. Die persoon wordt aangesteld door de gemeenteraad en moet **een specifieke opleiding** volgen, via de GSOB.

De **sanctionerende ambtenaar** bepaalt welke van onderstaande sancties zal worden opgelegd:

- › een boete van maximaal 350 euro (175 euro voor een minderjarige overtreder)
- › gemeenschapsdienst;
- › lokale bemiddeling.

Gemeentelijke administratieve sancties worden niet geregistreerd in het strafregister van de overlastplegers. De gemeenten moeten echter **een register** bijhouden, waarin alle boetes, de aard van de begane overtredingen en de opgelegde alternatieve maatregelen worden opgenomen. De gegevens in dat register worden gedurende vijf jaar na het opleggen van de sanctie bewaard en de ambtenaar die de sanctie heeft opgelegd, kan er toegang toe krijgen, met name om recidivisten op te sporen.

⁹ Geen gegevens beschikbaar voor de politiezone Montgomery. Bron: presentatie Van Waes, studiedag GSOB, 2019.

1.3 BRUSSELSE ACTOREN VAN DE OPENBARE NETHEID

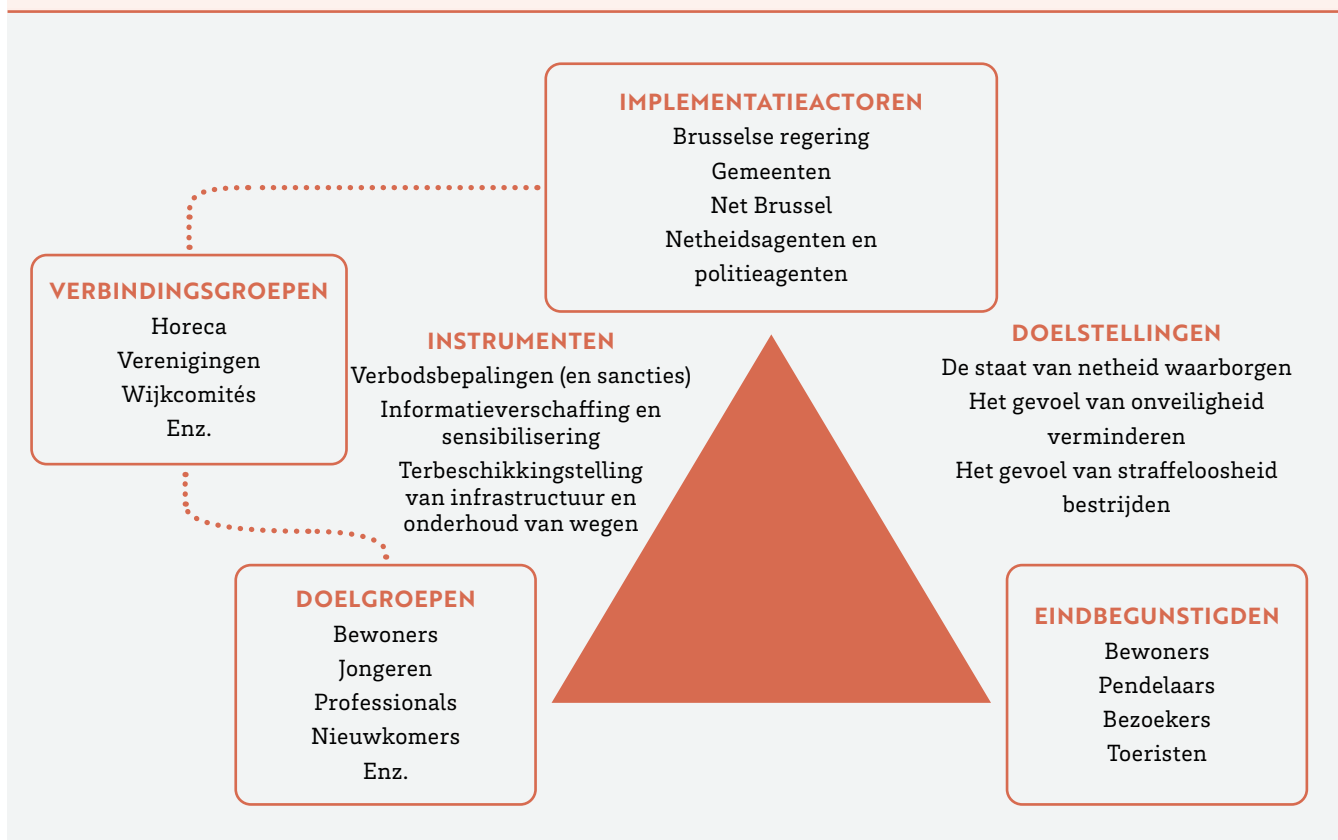
Uit de analyse van het Netheidsplan 2012-2017 blijkt dat bij het afvalbeheer vele actoren van het Brusselse Gewest betrokken zijn. Dat maakt het beheer complex en vereist veel coördinatie tussen de actoren op verschillende bevoegdheidsni-

veaus. Daarom lijkt het, nog voordat de verschillende middelen voor de praktische uitvoering worden toegelicht, van belang om een **overzicht op te stellen van de verschillende actoren** en hun **rol** ter zake.

Kader 1 Interpretatie van de driehoek van beleidsactoren van het Netheidsplan 2012-2017

Het beleid inzake openbare netheid wordt opgesteld en geïmplementeerd door gewestelijke en gemeentelijke institutionele actoren met langetermijndoelstellingen waarvan de eindbegunstigden de gebruikers van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn. Om die doelstellingen te verwezenlijken, voeren de institutionele actoren regelgevingsmiddelen op korte en middellange termijn in die meer specifiek gericht zijn op de doelgroepen, namelijk de gebruikers van de openbare ruimte. Die middelen omvatten de productie van goederen en diensten (straatreiniging en verwijdering van illegale stortplaatsen), het verbod op inbreuken op de openbare netheid, sancties en sensibilisering. De driehoek van beleidsactoren is een fundamenteel element om de interventielogica van het gewestelijke en gemeentelijke netheidsbeleid te begrijpen en uit te werken.

FIGUUR 2 Driehoek van beleidsactoren van het Netheidsplan 2012-2017



Bron: BISA (2021), aangepast aan Knoepfel et al. (2006).

Wat de netheid in de openbare ruimte betreft, worden in het Netheidsplan 2012-2017 drie groepen actoren onderscheiden:

- › de **doelgroepen** voor beleid inzake sensibilisering en sancties;
- › de **verbindingsgroepen** die als tussenschakel fungeren tussen de actoren die instaan voor de uitvoering van de strategie van het Netheidsplan en de doelgroepen;
- › de **institutionele actoren** die de openbare netheid op gemeentelijk en gewestelijk niveau implementeren.

We wijzen erop dat, afhankelijk van de uitgevoerde acties, de verbindingsgroepen doelgroepen kunnen worden en de doelgroepen verbindingsgroepen (bv. de horeca). Verbindingsgroepen en doelgroepen behoren tot de bredere categorie van **gebruikers van de openbare ruimte** die de **eindbegunstigden** zijn van het beleid inzake openbare netheid.

Om de verschillende categorieën van actoren en hun onderlinge relaties beter te begrijpen, werd de driehoek van beleidsactoren (kader 1) uitgewerkt op basis van het model van Knoepfel et al. (2006). Dit hulpmiddel voor het analyseren van overheidsbeleid maakt het mogelijk om in een diagram de rol van de actoren die betrokken zijn bij het overheidsbeleid te identificeren, evenals de hypothesen voor interventie in dit overheidsbeleid. (Fonder 2020).

1.3.1 Doelgroepen, eindbegunstigden en verbindingsgroepen voor het beleid inzake openbare netheid

De **gebruikers van de openbare ruimte** vormen de **belangrijkste doelgroep** van het beleid inzake netheid in de openbare ruimte. De invoering van technische voorzieningen door de beheer- en reinigingsinstanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is alleen doeltreffend als die voorzieningen door de **gebruikers van de openbare ruimte** ook daadwerkelijk worden ingezet en correct worden gebruikt. Deze gebruikers, die in het Netheidsplan worden geïdentificeerd als **eindgebruikers**, worden onderverdeeld in **vier soorten actoren die een heterogeen gebruik van en een heterogene gevoeligheid voor de stedelijke ruimte** hebben.

Het gaat om:

- › **bewoners**: mensen die in het BHG wonen;
- › **pendelaars**: werknemers of studenten die regelmatig een administratieve grens oversteken om naar hun werkplek of studie in het BHG te gaan;
- › **bezoekers**: mensen die naar het BHG komen om persoonlijke redenen (bv. om iemand te bezoeken, om gebruik te maken van een bepaalde dienstverlening) of om professionele redenen (zakelijke of werkgerelateerde bezoeken zonder pendelaar te zijn);
- › **toeristen**: mensen uit een ander gewest of land die naar het BHG komen voor recreatieve doeleinden (tentoonstellingen, bezoeken, culturele of sportieve activiteiten...).

Onder de eindbegunstigden worden in het Netheidsplan 2012-2017 **vier specifieke doelgroepen** genoemd waarop de voorlichtings- en sensibiliseringsacties zich in het bijzonder moeten richten:

- › **jongeren**: gelet op het belang van educatie inzake netheid richt het plan zich op leerlingen van de lagere school tot universiteits- en hogeschoolstudenten;
- › **professionals**: het plan onderstreept het verband tussen economische activiteit, nomadische consumptie en afvalproductie en benadrukt de noodzaak om professionals te betrekken bij de vermindering, sortering en recycling van hun afval;
- › **nieuwkomers**: het plan beoogt specifieke acties voor buitenlanders die onlangs in het gewest zijn aangekomen en die niet noodzakelijk Nederlands of Frans spreken;
- › **organisatoren van evenementen**: het plan wil organisatoren van evenementen rommelmarkten, markten, concerten, optochten...) betrekken bij het verminderen van afvalproductie en een coördinatie met de afvalbeheerders. De beoogde organisatoren lopen uiteen aangezien het kan gaan om informele groepen bewoners of winkeliers, verenigingen, gemeenten, overheidsinstanties of promotie- en evenementenbedrijven.

Het gedrag van die verschillende categorieën actoren zal rechtstreeks van invloed zijn op de netheid van de openbare ruimte. Voor het sensibiliseringsbeleid kunnen de doelgroepen zeer breed zijn en alle gebruikers van de openbare ruimte omvatten, maar ook een beperkter publiek:

- › alle **gebruikers van de openbare ruimte** om ze bewust te maken van de regels die in de openbare ruimte moeten worden nageleefd;
- › de **inwoners** om ze te informeren over de diensten die de gemeente aanbiedt op het gebied van openbare netheid;
- › de **handelaars**;
- › de **horeca** om ze bewust te maken van het plaatsen van asbakken en om het schoonmaken van hun terrassen verplicht te stellen;
- › **nieuwkomers** om ze te informeren over de regels inzake openbare netheid;
- › **rokers** om ze aan te moedigen hun afval op een correcte manier weg te gooien en ze te informeren over de risico's van het weggooien van sigarettenpeuken buiten de asbakken;
- › **bewoners en professionals** om ze te informeren over wat onder sluikestorten valt en ze toe te lichten op welke manieren ze zich van grofvuil kunnen ontdoen;
- › **jongeren** om ze op scholen bewust te maken van openbare netheid;
- › **sluikestorters** om hen op hun inbreuk op de openbare netheid te wijzen en op het risico om voor die inbreuken te worden bestraft.

De **verbindingsgroepen** zijn die groepen die zullen optreden als tussenpersoon tussen de doelgroepen en de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de strategie van het Netheidsplan. Het gaat bijvoorbeeld om:

- › **scholen** die jongeren bewustmaken van het belang van netheid;
- › de **horeca** die dankzij de institutionele actoren asbakken zal plaatsen zodat rokers hun sigarettenpeuken niet op de grond gooien;
- › **wijkcomités** die sensibiliseringsposters zullen ophangen en de uitvoering zullen bespreken met bewoners en belanghebbenden;
- › **netheidsambtenaren** die met de gebruikers van de openbare ruimte communiceren en ze bewustmaken van bepaalde thema's op het gebied van openbare netheid;
- › **verenigingen** die activiteiten organiseren rond bepaalde thema's van openbare netheid.

1.3.2 Institutionele actoren die instaan voor de implementatie

De institutionele actoren die betrokken zijn bij de implementatie van de netheid, zoals geïdentificeerd in het Netheidsplan 2012-2017, met betrekking tot de kwesties die in deze evaluatie aan bod komen, zijn:

- › op gewestelijk niveau, Net Brussel (NB), Brussel Mobiliteit, Leefmilieu Brussel, de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB), de MIVB en Safe brussels;
- › op gemeentelijk niveau: de 19 Brusselse gemeenten.

Net Brussel¹⁰

Net Brussel (NB) is een instelling van openbaar nut (ION) van het type A die verantwoordelijk is voor de netheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is de voornaamste verantwoordelijke voor de inzameling, verwerking en terugwinning van huishoudelijk afval (witte, blauwe, gele, oranje en groene zakken) of gelijkgesteld afval, het onderhoud en de lediging van glasbollen, de inzameling van grofvuil (waaronder ophaling van grofvuil aan huis op afspraak). Daarnaast is het ook verantwoordelijk voor de vier gewestelijke recyparken en de mobiele containerparken (recycling en verwerking van niet-huishoudelijk afval). Net Brussel haalt ook afval (gelijkgesteld met huishoudelijk afval) op bij bedrijven, handelaars, verenigingen, scholen enzovoort die daarom vragen door een specifiek ophaalcontract te ondertekenen.

Wat de reiniging van de wegen betreft, staat Net Brussel in voor het onderhoud van de gewestelijke en supragemeentelijke wegen (vegen van straten, legen van vuilnisbakken, ruimen van riolen¹¹...). De afvalbakken op de gewestwegen worden dagelijks bezocht¹² door Net Brussel in het kader van de veeg rondes of tijdens specifieke rondes. In de drukste gebieden wordt, naar behoefte, meerdere keren per dag geleeegd. Net Brussel zorgt ook voor herstel en vervanging van bepaalde¹³ afvalbakken op de gewestwegen wanneer dat nodig is.

10 Voor meer details over de opdracht van Net Brussel kan het nieuwe herontwikkelingsplan van Net Brussel (Plan Up) worden geraadpleegd via de volgende link: https://www.arp-gan.be/images/upload/files/NetBrussel_Herontwikkelingsplan_NL.pdf

11 Ruimingswerk vormt geen wettelijke taak van Net Brussel. Brussel Mobiliteit is de wegbeheerder en is verantwoordelijk voor het ruimen en onderhouden van de riolering. Het heeft de ruiming van de riolering van de gewestwegen overgedragen aan Net Brussel.

12 De medewerkers van Net Brussel bezoeken de vuilnisbakken dagelijks en legen ze als ze voor meer dan een derde gevuld zijn.

13 Net Brussel is verantwoordelijk voor de plaatsing en het onderhoud van de 'vigipirate' afvalbakken op de gewestwegen, alsook voor het herstellen van de afvalbakken van type 'A1'. Andere herstellingen of vervangingen worden uitgevoerd door Brussel Mobiliteit.

In totaal worden 424,9 km¹⁴ wegen en een dertigtal 'schijnwerperzones'¹⁵ (zones met veel verkeer, in de buurt van stations, winkelgebieden, toeristische monumenten...) schoon gemaakt door de medewerkers van Net Brussel.

Afhankelijk van de overeenkomsten en samenwerkingsverbanden tussen bepaalde gemeenten en Net Brussel kan deze laatste ook instaan voor de reiniging en ophaling van afval op de gemeentelijke en gewestelijke wegen en in openbare ruimten in de gemeente¹⁶, met name na bepaalde markten of specifieke evenementen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de gemeenten Jette, Oudergem en Elsene wat het schoonmaken van de straten na markten betreft. Net Brussel staat ook in voor de reiniging van de terreinen van de MIVB op de gewestwegen.

Net Brussel is verantwoordelijk voor sluikestorten wanneer het plaatsvindt op gewestelijke en gemeentelijke wegen waarvoor Net Brussel verantwoordelijk is (overeenkomstig de met de gemeenten gesloten overeenkomst) en wanneer het wordt gemeld door de terreinmedewerkers en in de **applicatie Allo-Pro-Net**. Die applicatie, ontwikkeld door Net Brussel, **verzamelt klachten over netheid en sluikestorten** afkomstig van de gemeentebesturen, de applicatie FixMyStreet van Brussel Mobiliteit, het gratis nummer 0800 981 81 en het onlineformulier van Net Brussel¹⁷. Aan de hand van de applicatie Allo-Pro-Net kunnen de klachten van gebruikers van de openbare ruimte over vervuiling op gewestelijke wegen worden opgevolgd.

Net Brussel is, tot slot, ook een sanctionerende instantie voor milieu- en netheidsovertredingen (zie punt 3.3.2) en is actief op het gebied van sensibilisering en educatie inzake openbare netheid (zie punt 3.4).

Kader 2 Andere gewestelijke institutionele actoren voor de implementatie

Nog andere actoren houden zich bezig met netheid, zoals **Leefmilieu Brussel**, dat optreedt in door de overheid beheerde groenzones of dat bedrijven die in het gewest actief zijn controleert op de naleving van de milieuwetgeving. De acties van Leefmilieu Brussel op het gebied van **openbare netheid in de groenzones** zijn er vooral op gericht om de gebruikers bewust te maken van de noodzaak om de gebruiksvoorschriften voor infrastructuur zoals afvalbakken na te leven met het oog op het schoonhouden van de ruimten. De campagne #wearepark.brussels (gelanceerd in 2021), waarbij ook burgers worden betrokken, is daarvan een voorbeeld. De campagne RECYCLE BXL PRO is bedoeld om professionals te helpen informatie te vinden over sorteren en afvalbeheer.

Brussel Mobiliteit is de voornaamste beheerder van de gewestelijke wegen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het intervenueert in het **onderhoud van groenvoorzieningen en infrastructuur op de gewestwegen (banken, afvalbakken, riolering...)**. Meer bepaald is Brussel Mobiliteit verantwoordelijk voor het plaatsen en herstellen van afvalbakken op gewestwegen, met uitzondering van de 'vigipirate' bakken, die geplaatst en onderhouden worden door Net Brussel. Brussel Mobiliteit beheert ook de applicatie **FixMyStreet**, die onder meer netheidsproblemen doorgeeft aan de gemeenten of aan Net Brussel. De keuze van de materialen en de inrichting van de infrastructuur worden gemaakt door de wegbeheerder: Brussel Mobiliteit voor de gewestwegen en de gemeenten voor de gemeentelijke wegen.

Drie andere actoren spelen ook een belangrijke rol bij het beheer van de netheid in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest: de eerste is **de MIVB**, die verantwoordelijk is voor de bus- en tramhaltes en de metrostations; de tweede en derde zijn **NMBS en Infrabel**, die de stations en het spoorwegnet in het gewest beheren.

Twee overheden zijn ook betrokken bij de **keuze van de infrastructuur en het straatmeubilair: urban.brussels**, met name door de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen, en **Brussel Preventie en Veiligheid (safe.brussels)** voor het veiligheidsaspect van de inrichting van de openbare ruimte en het straatmeubilair.

De reiniging van de wegen en de plaatsing en het onderhoud van de infrastructuur worden dus gedeeld door verschillende actoren en afhankelijk van het type weg, hetgeen het beheer ervan niet altijd vergemakkelijkt.

14 Het gaat om de axiale lengtes van de wegen. De totale lengte vertegenwoordigt ongeveer 23% van de totale lengte van de wegen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (zie punt 3.2.1 voor meer details over de verdeling tussen gewestwegen en gemeentelijke wegen).

15 Deze term werd in 2016 geschrapt bij de ondertekening van nieuwe overeenkomsten. De term wordt in deze publicatie gebruikt.

16 Op verzoek en op kosten van de gemeente kan Net Brussel ook buiten het interventiekader extra interventies verrichten die niet vermeld staan in de overeenkomst en andere wegen reinigen dan die welke op de dag van inwerkingtreding van de overeenkomst door Net Brussel worden beheerd, alsook, in uitzonderlijke gevallen, wegen die door Net Brussel worden beheerd, meer bepaald bij eenmalige evenementen. De operationele werkzaamheden voor het schoonmaken en wegen naar aanleiding van die extra interventies, alsook de kosten van de interventie worden in onderling overleg tussen de partijen vastgesteld op basis van de werkelijke kosten, rekening houdend met de bijzonderheden en specifieke kenmerken van elk verzoek.

17 Deze lijst van meldingsbronnen is niet volledig.

De 19 gemeenten

Het opruimen en ophalen van afval, alsook het legen van afvalbakken op de wegen en in de gemeentelijke openbare ruimten gebeurt door de gemeentelijke diensten voor afvalbeheer. **De gemeenten zijn dus verantwoordelijk voor het schoonhouden van bijna 77% van de wegen in het gewest.** Elke gemeente staat bijgevolg in voor het organiseren van straatveeggrondes, voor het plaatsen en legen van afvalbakken en voor het onderhouden van haar infrastructuur.

De zesde staatshervorming voorziet erin dat de bevoegdheid voor het reinigen van gewestwegen wordt overgedragen aan de gemeenten zodat Net Brussel zich kan concentreren op afvalinzameling, recycling en ophaling van grofvuil. Deze hervorming was ten tijde van de evaluatie nog niet doorgevoerd en uit de interviews bleek dat er schoonmaakovereenkomsten waren opgesteld tussen de gemeenten en Net Brussel.

Netheid wordt beschouwd als een belangrijk beleid voor gemeenten en wordt meestal gecombineerd met groenbeheer en/of preventiebeleid. De acties die op lokaal niveau worden ondernomen variëren echter, omdat **elke gemeente andere prioriteiten of een eigen Netheidsplan** heeft.

Zo bieden sommige gemeenten, om het sluikestorten te beperken, hun inwoners toegang tot een gemeentelijk recypark. Dat is het geval voor de gemeenten Evere, Ganshoren en Sint-Joost-Ten-Node. Andere organiseren mobiele containerparken of bieden voor ouderen ophaling van grofvuil aan huis aan zoals dat het geval is in Etterbeek, Jette, Sint-Jans-Molenbeek of Schaarbeek, meestal in samenwerking met Net Brussel. Sommige gemeenten installeren ook vaste en mobiele bewakingscamera's, zoals Oudergem en Sint-Joost.

Over het algemeen combineren gemeenten voorlichtings- en sensibiliseringsacties met een meer repressieve component (zie in punt 3.3). Als plaatselijke instellingen die het dichtst bij de inwoners staan, spelen de gemeenten een verbindingsrol bij de voorlichting en sensibilisering over de regels inzake afvalscheiding en netheid in de openbare ruimte. De gemeenten zijn ook bevoegd om inbreuken op netheid te bestraffen. In dat verband hebben sommige gemeenten ombudsmannen, brigades, detectives of specifieke onderzoekscellen opgericht voor netheid en de bestrijding van sluikestorten. Het doel van die diensten is over het algemeen de bewoners bewust te maken, klachten en lokale verzoeken door te geven en de daders van inbreuken te bestraffen, met name door actief op zoek te gaan naar diegenen die verantwoordelijk zijn voor het sluikestorten.

Kader 3 Actoren voor educatie op het gebied van netheid

Openbare netheid is een complex domein en de verschillende categorieën actoren moeten er voldoende kennis van hebben om het op een bevredigende manier te kunnen uitvoeren. Zo volgen de **agenten van de openbare netheid die behoren tot openbare instellingen** (Net Brussel, gemeenten, politie ...) **vormingen** aan de **Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB)** en de **Gewestelijke School voor Openbare Netheid van Net Brussel**. Die vormingen zijn bedoeld om de meest geavanceerde beroepskennis en vaardigheden te verschaffen en de uitwisseling van ervaringen tussen die actoren uit de overheidsinstellingen van het gewest te bevorderen.

De Gewestelijke School voor Openbare Netheid van Net Brussel is een interne dienst van Net Brussel die tot doel heeft **het personeel van de instelling en de partnerinstellingen (gemeenten, administraties) op te leiden** op het gebied van specifieke thema's die verband houden met **openbare netheid**. Hun vormingen zijn gegroepeerd in de volgende drie categorieën:

- › het **Welcome Team**, dat aan nieuwe werknemers van de instelling en de partneradministraties, alsook aan academische stagiairs een algemene vorming over openbare netheid en de werking van Net Brussel verstrekt.
- › het **Development Team**, dat verantwoordelijk is voor de vorming in de verschillende vakgebieden, de sensibilisering en de beroepscertificaten.
- › het **Technical Team**, dat onder meer vormingen verzorgt op het gebied van beroepsmobiliteit en het gebruik van nieuwe apparatuur.

De Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB) is een belangrijke speler op het gebied van de vorming van personeel van plaatselijke administraties en overheidsdiensten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Via de module **'diensten aan de burger'** organiseert de GSOB vormingen op het gebied van werkzaamheden, onderhoud en openbare netheid. Het is in dit kader dat de GSOB de volgende actoren opleidt:

- › de **vaststellende ambtenaren** van de cel **'onderzoek en verbalisering'** van Net Brussel die voor rekening van de gemeenten meldingen van zwerfvuil opstellen;
- › de **agenten op het terrein van de politiezones** van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, die boetes uitdelen en afvalinbreuken in de openbare ruimte bestraffen.

Naast die vormingen organiseert de GSOB ook studiedagen over openbare netheid. Het thema van die dagen is bijvoorbeeld **'het toezicht op en de vervolging van afvalinbreuken en de milieuhinder ervan'**. Tijdens die bijeenkomst presenteren sprekers uit de academische wereld, openbare besturen en Net Brussel de verschillende aspecten van het toezicht op en de repressie van inbreuken op de openbare netheid in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

2. KADER VAN DE EVALUATIE

2.1 DE INTERVENTIELOGICA VAN HET GEWESTELIJK EN GEMEENTELIJK BELEID INZAKE OPENBARE NETHEID

Om de impact van een beleid op een doelgroep te bepalen, is het belangrijk om de motivering en de doelstellingen van het beleid vast te stellen. Deze heridentificatie wordt a posteriori uitgevoerd door de evaluator, die de interventielogica(s) van het geëvalueerde beleid reconstrueert. Die interventielogica kan worden weergegeven in de vorm van een **diagram** dat de relaties weergeeft tussen de doelstellingen van het te evalueren overheidsbeleid, de doelgroepen van het beleid, de verwezenlijkingen en de verwachte resultaten. Dat logische model vertegenwoordigt de **keten van verwachte effecten** tussen overheidsbeleid en het probleem dat het wil aanpakken. Het geeft een beter inzicht in de mechanismen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van het beleid en legt uit hoe het werkt of hoe het zijn doelstellingen bereikt. (Ulg, 2013). De driehoek van actoren (kader 1) geeft een overzicht van de actielogica van het Netheidsplan en de rol van de actoren, maar laat niet toe om in detail te treden over de acties die worden uitgevoerd, in het bijzonder via de verbindingsgroepen of de acties gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het werk van de netheidsambtenaren.

Wat het beleid inzake openbare netheid betreft, ligt de complexiteit in het begrijpen van de verweving van overheidsbeleid dat op gemeentelijk en gewestelijk niveau wordt ontwikkeld. In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt het beleid inzake openbare netheid op twee niveaus ontwikkeld en uitgevoerd: **op gewestelijk niveau** door de gewestregering, met Net Brussel als hoofdrolspeler en, **op lokaal niveau**, door de gemeenten.

Beide niveaus richten zich op dezelfde doelgroep, maar op **verschillende schaal**. Terwijl het **gewestelijke beleid gericht is op de gebruikers van de openbare ruimte** als geheel, is het **gemeentelijke beleid** vooral gericht op de **inwoners van de gemeente** en wordt meer aandacht besteed aan de specifieke netheidskwesties van elke gemeente om adequate antwoorden te kunnen geven. Daarom zijn **op het gebied van openbare netheid** **afzonderlijke interventielogica's ontwikkeld voor respectievelijk het gewestelijke en het gemeentelijke beleid**. Dankzij dat onderscheid kunnen **de specifieke kenmerken van de werkwijzen van het gewestelijke beleid**, dat zeer allesomvattend is, en het **gemeentelijke beleid**, dat **veel gediversifieerder** is, worden belicht.

De analyse van het beleidsontwerp, met andere woorden de reconstructie van de interventielogica's, werd uitgevoerd op basis van de **determinanten van openbare netheid** (kader 4). Dit specifieke ontwerp benadrukt het feit dat individueel gedrag zich niet alleen aanpast aan rechtstreekse bevelen, maar ook afhankelijk is van een materiële en sociale omgeving. De determinanten van openbare netheid werden vastgesteld op basis van de Outcome Categorisation Tool (OCT). Die determinanten vloeien voort uit het feit dat de netheid van de openbare ruimte niet kan worden beoordeeld volgens een eenvoudig oorzaak-en-gevolgmodel voor individueel gedrag. De doelstellingen van het netheidsbeleid kunnen alleen worden bereikt via tussenstappen waarbij de voor netheid verantwoordelijke personen, groepen en organisaties leren. Toegepast op het beleid inzake openbare netheid wordt hiermee het belang van de **fysieke omgeving** benadrukt waaraan in het Netheidsplan uitgebreid aandacht wordt besteed (bv. harmonisering van vuilnisbakken in de stad of meer middelen voor het personeel in het veld). Ook blijkt dat er weliswaar rekening wordt gehouden met **de sociale omgeving** (bv. samenwerking met de culturele wereld bij de bestrijding van graffiti), maar dat deze onvoldoende wordt benut.

Er moet echter worden opgemerkt dat deze logische modellen niet uitputtend zijn en de keten van verwachte effecten weergegeven zoals uiteengezet in de geraadpleegde documenten en zoals waargenomen door de institutionele spelers die zijn ondervraagd tijdens de evaluatie die in deze publicatie wordt gepresenteerd.

2.1.1 Gewestelijk niveau

De analyse van het Netheidsplan 2012-2017 vormt een absolute voorwaarde voor de uitwerking van de interventielogica. Er werden interviews gehouden met belangrijke gewestelijke actoren om het inzicht in en de kennis van de beoordelaars van het Netheidsplan 2012-2017 en van het gewestelijke netheidsbeleid over het algemeen dat de afgelopen jaren is uitgevoerd, te verdiepen. De volgende instellingen en referentiepersonen werden geïnterviewd¹⁸:

- › vertegenwoordigers van het kabinet van de minister bevoegd voor openbare netheid tijdens de legislatuur 2014-2019 en tijdens de legislatuur 2019-2024 voor het begrijpen van de algemene en specifieke doelstellingen van het netheidsbeleid in het hele gewest;
- › vertegenwoordigers van Net Brussel voor de operationele aspecten in verband met infrastructuur en straatreiniging;
- › vertegenwoordigers van Brussel Preventie en Veiligheid voor de repressie en sancties inzake netheid in de openbare ruimte;
- › vertegenwoordigers van Brussel Mobiliteit die betrokken zijn bij de keuze van straatmeubilair, met name wat betreft afvalbakken;
- › vertegenwoordigers van de Gewestelijke School voor Openbare Netheid als hoofdrolspeler in de vorming van ambtenaren van institutionele actoren belast met openbare netheid;
- › vertegenwoordigers van de gemeentelijke sanctionerende ambtenaren, voor hun kennis van de evolutie van het Netheidsplan, van de gewestelijke verordeningen en van de operationele werkzaamheden op het terrein inzake sanctionering en repressie van afvalinbreuken in de openbare ruimte,

Die beleidsanalyse heeft geleid tot de opstelling van de driehoek van beleidsactoren (zie kader 1) en de **identificatie van de determinanten van openbare netheid** (zie kader 4) op basis waarvan de interventielogica van het gewestelijke netheidsbeleid¹⁹ kon worden uitgewerkt. Voor elk actiegebied zijn de causale verbanden tussen de uitgevoerde acties, de verschillende niveaus van resultaten en de einddoelstellingen van het netheidsbeleid vastgesteld (figuur 4).

18 Het was ook de bedoeling om personen te interviewen die tussen 2011 en 2013 betrokken waren bij de uitwerking en lancering van het Netheidsplan, maar die interviews konden niet plaatsvinden.

19 Het is ontwikkeld door Promotion Santé Suisse (Cloetta et al., 2005) en is gebaseerd op het outcome model van Don Nutbeam. Wat gezondheid en netheid gemeen hebben, is dat het overheidsbeleid niet kan worden geëvalueerd volgens een eenvoudig oorzaak-en-gevolgmodel voor individueel gedrag. Het doel kan alleen worden bereikt via tussenstadia waarin individuen, groepen en organisaties leren.

Kader 4 Determinanten van openbare netheid

In het model werden drie groepen van determinanten geïdentificeerd (figuur 3). Het gaat om de determinanten gekoppeld aan:

- › de fysieke omgeving (i);
- › de sociale en economische omgeving ii);
- › de persoonlijke middelen en gunstige gedragingen van het individu (iii).

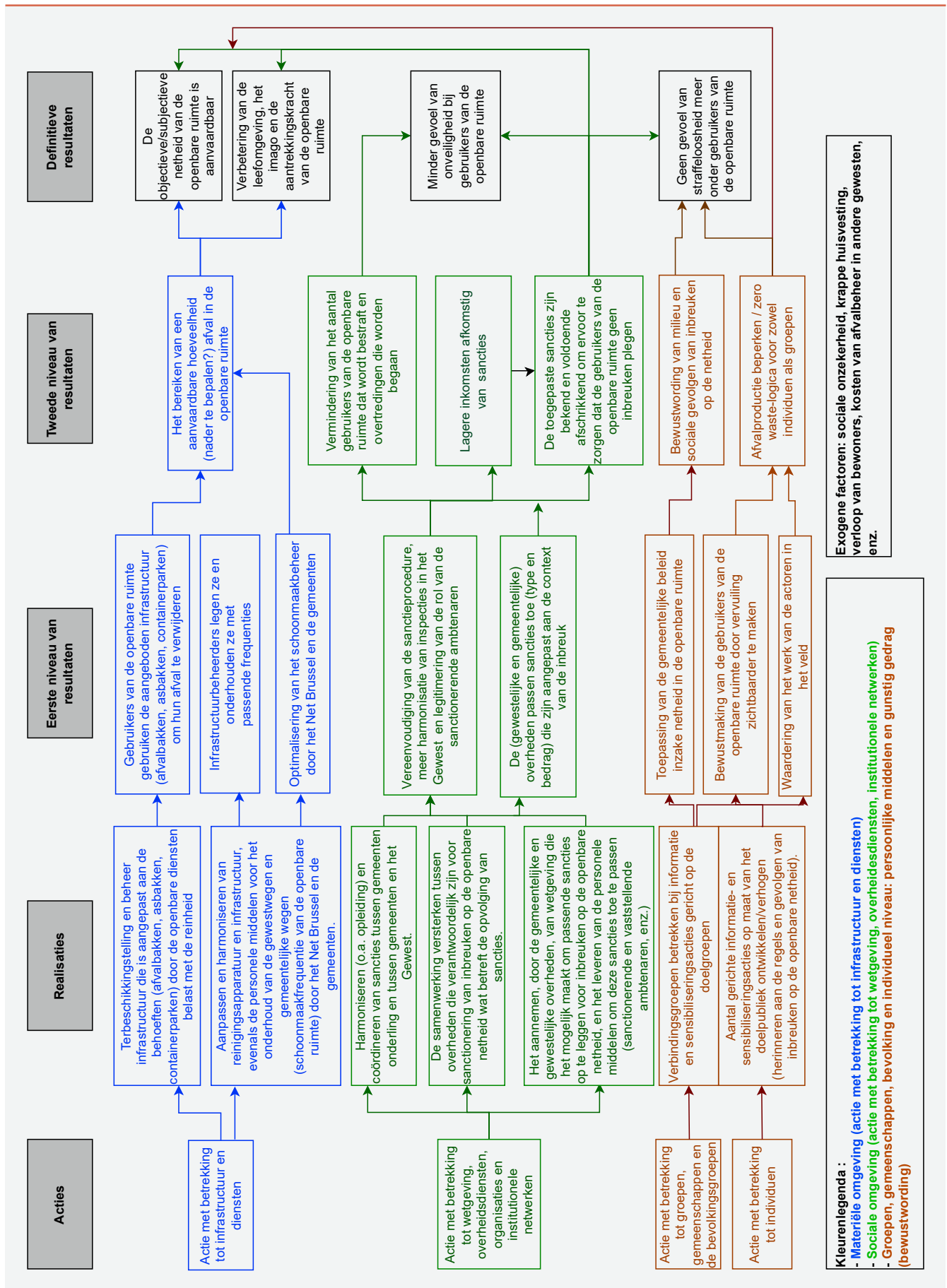
Aan de hand van die groepen konden vier actiegebieden worden vastgesteld (kolom 1) die de uitvoering van specifieke acties inhouden (kolom 2) om resultaten te bereiken (kolom 3) die elk van de drie groepen determinanten beïnvloeden (kolom 4), die allemaal moeten convergeren naar een gemeenschappelijk doel, namelijk een nette openbare ruimte (kolom 5).

FIGUUR 3 Analysevoorstel van de determinanten van netheid in de openbare ruimte

(1) Actiegebieden	(2) Acties	(3) Resultaten (die de determinanten beïnvloeden)	(4) Bepalende elementen	(5) Doelstelling
Handelen met betrekking tot de infrastructuur en prestaties	Ontwikkeling van het diensten-aanbod	Dienstenaanbod	(i) Materiële omgeving	Netheid van de openbare ruimte
Handelen met betrekking tot regelgeving, overheden en institutionele netwerken	Aanpassing van de reglementering Samenwerking tussen overheden	Strategie in de politiek en de instellingen	(ii) Sociale en economische omgeving	
Handelen met betrekking tot groepen en gemeenschappen	Sociale mobilisatie	Sociaal potentieel en gunstige verbintenissen		
Handelen met betrekking tot individuen	Ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden Bewustwording van de sancties	Individuele vaardigheden	(iii) Persoonlijke middelen en gunstig gedrag	

Bron: BISA, aangepast aan Georgin (2020).

FIGUUR 4 Interventiologica van het gewestelijke netheidsbeleid (acties uit het Netheidsplan 2012-2017)



Bron: BISA, aangepast aan Georgin (2020)

2.1.2 Gemeentelijk niveau

Identificatie van de verschillende soorten gemeentelijke interventielogica

Op het niveau van de 19 gemeenten in het Brusselse gewest wordt **het gemeentelijke beleid inzake openbare netheid** niet op dezelfde manier uitgevoerd. De gemeenten hebben ook **verschillende prioriteiten, afhankelijk van hun lokale omstandigheden**. Ze gebruiken dus verschillende soorten logica op het gebied van maatregelen en voorzieningen. Ondanks die verschillen blijkt uit de analyses van het BISA dat **de gemeenten en het gewest grotendeels dezelfde einddoelstellingen hebben**:

- › aanvaardbare netheid in de openbare ruimte;
- › vermindering van het gevoel van onveiligheid en straffeloosheid voor inbreuken die verband houden met afval en vervuiling;
- › verbetering of behoud van een bepaald niveau van leefomgeving.

Uit de interviews is gebleken dat die onderlinge overeenkomst van de gewestelijke en gemeentelijke doelstellingen dus meer bestuurlijke (en politieke) coördinatie mogelijk zou maken. Naast de in het Netheidsplan geïdentificeerde doelstellingen blijkt uit de door het BISA gehouden interviews (zie hieronder) dat sommige gemeenten ook **aanvullende doelstellingen** hebben, zoals **de omschakeling naar een zerowastebeleid**²⁰ in de komende jaren. Om deze doelen te verwezenlijken, kunnen de **toegepaste programma's van gemeente tot gemeente verschillen**.

Informatieverzameling

De documenten die werden geraadpleegd om de gemeentelijke interventielogica's te construeren, bestaan voornamelijk uit relevante wetgevende, politieke en administratieve documenten, zoals de algemene beleidsverklaringen van de gemeenten waarin de netheidsstrategieën van de gemeenten worden beschreven²¹; het Algemeen politiereglement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest; het Belastingreglement van de gemeenten die onderworpen zijn aan administratieve belastingen; de Netheidsplannen van de gemeenten die er een hebben. Er werd ook een literatuurstudie over netheid uitgevoerd.

Het BISA heeft interviews gehouden²² met de gemeentelijke netheidsactoren om een duidelijk inzicht te krijgen in de doelgroep en de specifieke doelstellingen van het gemeentelijk netheidsbeleid. De geraadpleegde actoren zijn: burgemeesters of schepenen verantwoordelijk voor openbare netheid, beheerders van netheidsdiensten en sanctionerende ambtenaren. Het BISA interviewde actoren in de **volgende twaalf gemeenten**: Anderlecht; Oudergem; de Stad Brussel; Etterbeek; Vorst; Elsene; Jette; Sint-Gillis; Schaarbeek; Ukkel; Watermaal-Bosvoorde en Sint-Pieters-Woluwe.

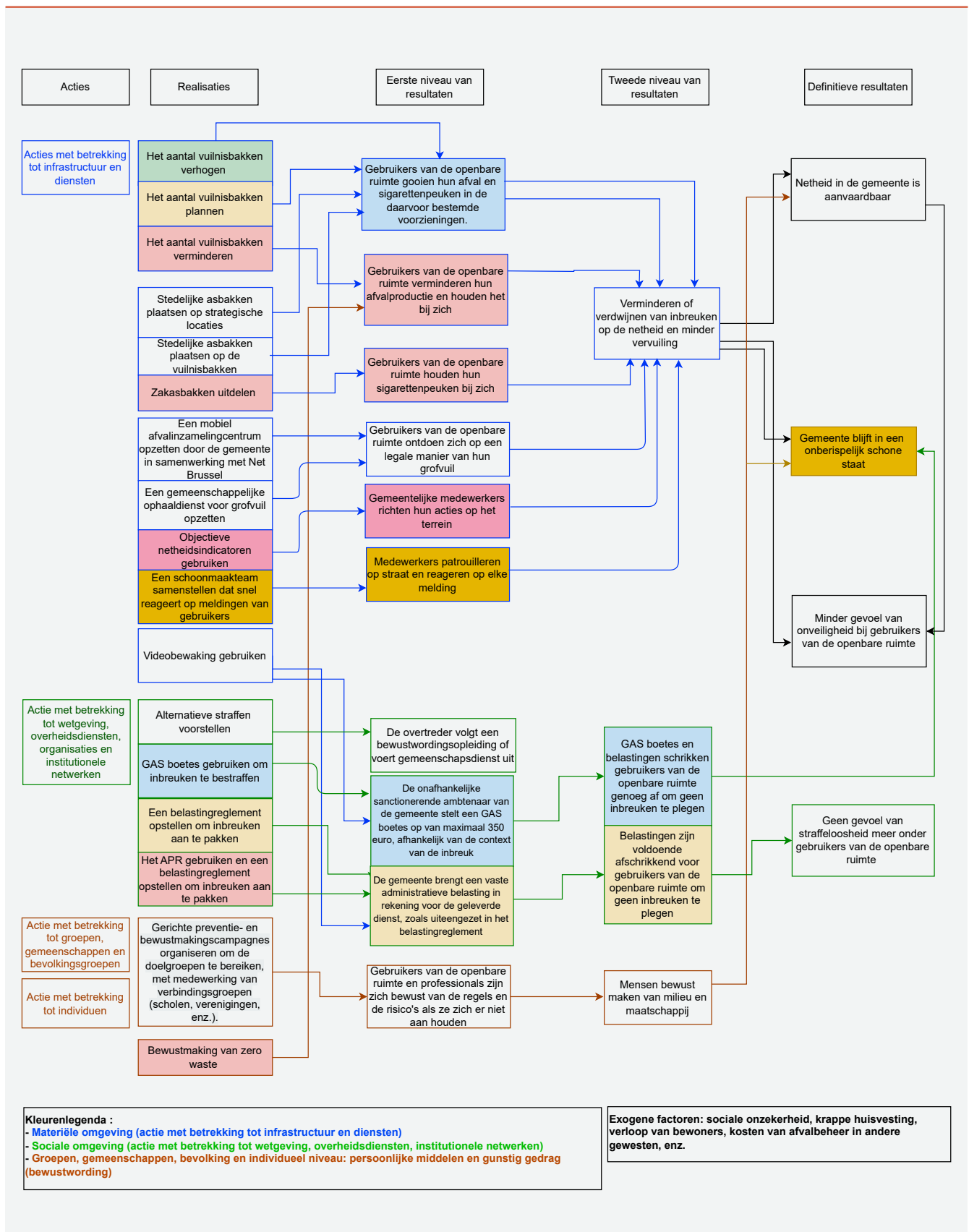
Door de grote verscheidenheid aan belanghebbenden die we tijdens de interviews hebben ontmoet, konden we een verzadigingsniveau van informatie bereiken over alle dimensies van de geanalyseerde determinanten van netheid.

20 We wijzen erop dat met de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 nieuwe acties en thema's in verband met netheid zijn kunnen ontstaan.

21 Indien beschikbaar moeten de geraadpleegde documenten een beschrijving geven van het netheidsbeleid dat de gemeente sinds 2012 voert. Bij gebrek daaraan is het onderzoek gebaseerd op de recentste documenten en zal het vorige beleid worden uitgediept in het kader van de kwalitatieve interviews met de gemeenten.

22 De interviews met de gemeenten vonden plaats van 18 februari 2021 tot 26 mei 2021, door middel van videoconferentie, gelet op de toen geldende gezondheidscontext.

FIGUUR 5 Interventielogica van het gemeentelijke netheidsbeleid



Bron: diagram opgesteld door het BISA op basis van het Netheidsplan 2012-2017, de gemeentelijke plannen en gesprekken met de gemeenten

2.1.3 Voorstelling van het logisch model van het netheidsbeleid

De gewestelijke (figuur 4) en gemeentelijke (figuur 5) interventielogicamodellen omvatten de vier **actiegebieden** die in het theoretisch kader van de analyse van de determinanten die hier is toegepast op de openbare netheid (zie kolom 1 van kader 4) naar voren zijn gekomen:

- › acties met betrekking tot infrastructuur en dienstverlening;
- › acties met betrekking tot wetgeving, overheidsdiensten, organisaties en institutionele netwerken;
- › acties met betrekking tot groepen, gemeenschappen en bevolkingsgroepen;
- › acties met betrekking tot individuen.

De **verwezenlijkingen** (kolom 2) zijn alle onmiddellijke acties die op elk van de vier actiegebieden moeten worden uitgevoerd om de in het gewestelijke plan voor openbare netheid en in het gemeentelijke beleid inzake openbare netheid vastgestelde doelstellingen te bereiken. Om het probleem van openbaar zwerfvuil en vervuiling te bestrijden, moeten de gemeenten, net als de andere gewestelijke actoren op het gebied van openbare netheid:

- › het aanbod van diensten, infrastructuur, schoonmaak voor gebruikers van de openbare ruimte en handelaren uitbreiden;
- › de aanpak en samenwerking met andere actoren op het gebied van netheid onderling coördineren en harmoniseren;
- › de doelgroepen bewustmaken van netheid en de met netheid belaste ambtenaren opleiden;
- › en, ten slotte, inbreuken bestraffen en de sancties op het niveau van de gemeenten harmoniseren.

Het **eerste en tweede niveau van resultaten** (kolommen 3 en 4) komen overeen met de theoretische tussentijdse resultaten op korte en middellange termijn die voortvloeien uit de onmiddellijke acties. Het verband tussen de verwezenlijkingen en de twee resultaatniveaus is complexer dan in het model wordt voorgesteld. Tijdens het toezicht op de uitvoering van het Netheidsplan zouden de resultaten van het eerste niveau immers een overzicht bieden van de operationele doeltreffendheid van bepaalde verwezenlijkingen en, indien nodig, de mogelijkheid bieden om aanpassingen aan te brengen om eventueel vastgestelde problemen te corrigeren. De resultaten van dat eerste niveau kunnen op zeer korte termijn moeilijk te beoordelen zijn, vooral in het begin van de uitvoering van het netheidsbeleid. Het doel is een 'circulaire' relatie te ontwikkelen tussen de gemakkelijk waarneembare verwezenlijkingen en de twee niveaus van resultaten, met als doel dat het beleid de vastgestelde eindresultaten op het gebied van netheid bereikt of ten minste benadert.

Het merendeel van de verwezenlijkingen in het gemeentelijke interventielogicamodel in vergelijking met het gewestelijke interventielogicamodel benadrukt de diversiteit van de gemeentelijke beleidslijnen inzake openbare netheid. De complexe relaties tussen de verwezenlijkingen op gemeentelijk niveau en de verschillende niveaus van resultaten benadrukken de manier waarop de specifieke beleidsmaatregelen die in bepaalde gemeenten zijn ontwikkeld, bijdragen tot de convergentie ervan in de richting van dezelfde eindresultaten.

De einddoelstelling van een nette openbare ruimte is uitgesplitst in een reeks eindresultaten die in het gewestelijke netheidsbeleid en het gemeentelijke beleid zijn vastgesteld (kolom 5):

- › het bereiken van een bepaald niveau van objectieve en subjectieve aanvaardbare netheid in de openbare ruimte;
- › de leefomgeving, het imago en de aantrekkingskracht van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verbeteren;
- › het gevoel van onveiligheid dat met vervuiling gepaard gaat, verminderen;
- › Het gevoel van straffeloosheid van sommige overtredders bestrijden

Al die eindresultaten zullen naar verwachting op lange termijn worden bereikt door de verwezenlijkingen en de verschillende niveaus van resultaten op elk van de vier actiegebieden uit te voeren. **Er moet worden opgemerkt dat de gevoeligheid in termen van netheidsniveau kan verschillen op gewestelijk en gemeentelijk niveau, of zelfs tussen de gemeenten, die elk hun eigen prioriteiten, actieplan en type sancties hebben.**

Het Netheidsplan 2012-2017 en de gemeenten **delen over het algemeen dezelfde einddoelstellingen. De strategieën om ze te verwezenlijken, zijn echter verschillend vanwege de uiteenlopende opvattingen over netheid en de diverse afvalproblemen binnen de verschillende gemeenten.** De gemeenten zijn meer te vinden voor de gebroken raam theorie, terwijl het gewest meer geneigd is om afval gedurende een bepaalde periode zichtbaar op straat te laten liggen om de bewustwording te vergroten, ook al wordt die methode niet systematisch toegepast. Uiteraard is het niet de bedoeling van Net Brussel om de wegen er vuil bij te laten liggen, maar wanneer overtredingen op bepaalde plaatsen te vaak voorkomen – wat kan wijzen op opzet – beschouwt ze het uitstellen van het weghalen van illegaal gestort afval als een sensibiliseringsactie voor de overlast die dat soort vervuiling veroorzaakt. Bijgevolg is er vanuit de gemeenten weinig begrip ten aanzien van de toegepaste gewestelijke strategie. Naast uiteenlopende strategieën **is er niet altijd sprake van een optimale coördinatie tussen gewestelijke en gemeentelijke actoren, met name voor de schoonmaakrondes.** De gemeenten en het gewest weten nochtans hoe ze moeten samenwerken, zoals blijkt uit de mobiele containerparken die de gemeenten en Net Brussel op gecoördineerde wijze organiseren.

Op zowel gemeentelijk als gewestelijk niveau hebben de meest uitgewerkte acties betrekking op infrastructuur en dienstverlening, alsook acties met betrekking tot wetgeving, administraties, organisaties en institutionele netwerken. De acties gericht op groepen en gemeenschappen en deze gericht op individuen zijn minder systematisch, gestructureerd en georganiseerd op afzonderlijk niveau, gemeente per gemeente.

Ten slotte blijft het zowel in de gewestelijke visie als in de gemeentelijke visie onduidelijk of het Netheidsplan tot doel heeft de totale hoeveelheid ingezameld afval in de openbare ruimte te verminderen of dit niveau te handhaven op het huidige, als aanvaardbaar beschouwde niveau.

De doelgroepen van de overgrote meerderheid van de gemeenten zijn in de eerste plaats de inwoners van de gemeente aangezien het aan die inwoners is dat een waaier van diensten wordt aangeboden. Dat is bijvoorbeeld het geval met de mobiele containerparken en de ophaling van grofvuil aan huis, uitgevoerd in coördinatie met Net Brussel of rechtstreeks op initiatief van Net Brussel of de gemeente. Het is een manier om bewoners een gratis dienst aan te bieden om te voorkomen dat mensen hun grofvuil illegaal op straat zetten. De aanwezigheid in sommige gemeenten van belangrijke toeristische locaties, zakencentra of handelsgebieden, zoals in de gemeenten Brussel-Stad of Anderlecht, kan ertoe leiden

dat die prioriteit wordt uitgebreid tot andere categorieën doelgroepen (toeristen, pendelaars en bezoekers). Het dienstenaanbod is ook aangepast aan de netheidsuitdagingen die die doelgroepen met zich meebrengen.

Sluikstorters maken niet noodzakelijk deel uit van een specifieke bevolkingsgroep. Nochtans zijn dat diegenen die de gemeenten vooral willen bereiken met hun sensibiliseringsbeleid²³. Het is de moeilijkst te bereiken subgroep want zolang er inbreuken worden gepleegd, wil dat zeggen dat dat publiek niet gevoelig is voor de campagnes.

Om die doelgroepen te bereiken, zijn er specifieke verbindingsgroepen zoals:

- › de **scholen** waar jongeren kunnen worden bereikt aan de hand van sensibilisering;
- › de **gemeentelijke ambtenaren** die de bewustwording rond netheid, schoonmaken en hun werk vergroten bij de inwoners;
- › de **wijkcomités** die opruimacties organiseren;
- › of de **vaststellende ambtenaren** om ze op te leiden in het schrijven van pv's voor afvalinbreuken in de openbare ruimte.

23 In de interviews werd vooral de nadruk gelegd op de zeer gerichte lokale sensibiliseringscampagnes en minder op de massamediacampagnes, hoewel ze in sommige gemeenten wel bestaan.

2.2 EVALUATIEVRAGEN

Om de evaluatievragen op te stellen, hebben de beoordelaars interviews gehouden met politieke besluitvormers en met actoren met gedetailleerde kennis van de maatregelen die in het kader van het Netheidsplan 2012-2017 zijn geëvalueerd, zowel op gewestelijk als op gemeentelijk niveau. Deze informatie, samen met een grondige analyse van de gewestelijke en gemeentelijke interventielogica's, stelde de beoordelaars in staat om evaluatievragen te formuleren en deze te groeperen aan de hand van drie onderdelen:

- › infrastructuur en diensten in verband met openbare netheid op gemeentelijk en gewestelijk niveau;
- › gewestelijk en gemeentelijk beleid om inbreuken op het gebied van openbare netheid te bestrijden, met name met sancties en verbalisering;
- › en de sensibiliseringsmaatregelen in verband met netheid op gemeentelijk en gewestelijk niveau.

In totaal formuleerden de beoordelaars zeven beschrijvende analysevragen (BV's) en vier impactanalysevragen (IV's) over het gedrag van de gebruikers van de openbare ruimte. Ze worden hieronder nader toegelicht:

Onderdeel infrastructuur en diensten

- › **BV1:** Hoe is de infrastructuur en de dienstverlening geëvolueerd?
- › **IV1:** In welke mate draagt het aanbod aan infrastructuur en dienstverlening ertoe bij dat gebruikers de openbare ruimte minder vervuilen?

Onderdeel inbreuken op het gebied van openbare netheid bestrijden

- › **BV2:** Verschillen het aantal en de aard van de inbreuken op de netheid in de openbare ruimte in de tijd en per wijk?
- › **BV3:** Wat zijn de kenmerken van de buurten waar problemen zijn met netheid?
- › **BV4:** Wat is de evolutie van het type en het aantal sancties op gewestelijk en gemeentelijk niveau?

- › **BV5:** Welke sancties worden toegepast op de strafbare feiten? Wat zijn de kenmerken van het bestrafte publiek? Zijn er ruimtelijke verschillen?
- › **BV6:** Hoeveel videobewakingscamera's zijn er in elke gemeente? Hoeveel feiten worden via camera bestraft in vergelijking met het totale aantal sancties? Wat zijn de kenmerken van de aan de hand van dat controlemiddel bestrafte publiek?
- › **IV2:** In welke mate draagt het sanctie- en repressiebeleid ertoe bij dat gebruikers van de openbare ruimte wordt ontraden om inbreuken te plegen? Verschillen ze per wijk en gemeente?
- › **IV3:** In welke mate zijn de beleidsregels inzake sensibilisering en bestraffing op elkaar afgestemd?

Onderdeel sensibiliseringsmaatregelen in verband met openbare netheid

- › **BV7:** Welke soort sensibiliseringsacties werden uitgevoerd en bij welke doelgroep?
- › **IV4:** In welke mate maakt sensibilisering een wijziging van het gedrag van de gebruiker van de openbare ruimte mogelijk?

Praktisch gezien zijn het de antwoorden op de beschrijvende analysevragen die vervolgens worden gebruikt om de impactanalysevragen te beantwoorden. De beschrijvende analyses stelden de beoordelaars in staat om bevindingen te formuleren door documentaire informatie, interviews met de actoren die instaan voor de uitvoering en de gegevensanalyses die ze hebben uitgevoerd met elkaar te vergelijken. Vervolgens konden ze de waargenomen effecten op het gedrag van de gebruikers van de openbare ruimte vastleggen aan de hand van interviews met gewestelijke en gemeentelijke actoren op het vlak van openbare netheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het vervolg van deze publicatie reikt de antwoorden aan op deze vragen.

3. RESULTATEN VAN DE ANALYSE EN ANTWOORDEN OP DE EVALUATIEVRAGEN

De resultaten in dit onderdeel zijn gebaseerd **op zowel een beschrijvende analyse van de beschikbare gegevens als op de resultaten van kwalitatieve interviews met institutionele actoren** op het vlak van netheid van de openbare ruimte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze interviews, uitgevoerd op zowel gewestelijk als gemeentelijk niveau, waren bedoeld om het gebrek aan kwantitatieve gegevens te compenseren om bepaalde vragen te beantwoorden.

Er is immers een groter verschil in de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens tussen het gewestelijke en het gemeentelijke niveau voor sommige instrumenten (reiniging van straten, legen van vuilnisbakken) dan voor andere (vaste en mobiele recyparken, melding van sluikstorten). De kwantitatieve gegevens die worden gebruikt voor de analyse van de straatreiniging en de ophaling van afval in vuilnisbakken, zijn uitsluitend afkomstig van Net Brussel. Het **gebrek aan gemeentelijke kwantitatieve gegevens** in de analyses leidt tot **een onvolledig beeld van de netheid in de openbare ruimte van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**²⁴. De vaste en mobiele recyparken zijn infrastructuren die hoofdzakelijk door Net Brussel worden beheerd en geïmplementeerd, en de gegevens konden dus worden aangeleverd en geanalyseerd. De kwantitatieve gegevens voor de meldingen van sluikstorten en de sancties inzake openbare netheid zijn het resultaat van een aggregatieproces van gewestelijke en gemeentelijke gegevens. Deze aggregaties worden uitgevoerd door Net Brussel om sluikstorten te melden en door het BOPV om inbreuken op de openbare netheid te bestraffen.

De veronderstellingen over het onderdeel informatie en sensibilisering op het gebied van openbare netheid zijn uitsluitend afkomstig van de kwalitatieve interviews, zowel op gewestelijk als op gemeentelijk niveau.

De kwalitatieve interviews hebben ook een **duidelijker beeld** opgeleverd **van de beslissingen en de praktische uitvoeringsprocessen van alle instrumenten** die betrekking hebben op de netheid van de openbare ruimte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daaruit konden ook conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid van deze instrumenten voor de netheid van de openbare ruimte in het Brussels Gewest. Teneinde een grotere objectiviteit en volledigheid van de antwoorden te bereiken, werd elke vraag voorgelegd aan verscheidene actoren, geselecteerd op basis van hun functie. Er is een verticale analyse per actor uitgevoerd, waarbij rekening is gehouden met al hun antwoorden, en een horizontale analyse waarbij de antwoorden van de verschillende actoren op dezelfde vraag zijn vergeleken. Ten slotte werden de resultaten van de analyses van de gegevens over Net Brussel besproken met personeelsleden van de instelling van wie de functie verband houdt met het bestudeerde instrument.

Deze kruiscontroles van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens heeft een breed scala aan standpunten aan het licht gebracht, waardoor zowel de onderliggende doelstellingen als de doelstellingen die in dit overheidsbeleid worden aangekondigd, zichtbaar zijn geworden.

²⁴ Ter herinnering: de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schoonmaak van meer dan 77% van de totale axiale lengte van de wegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De gemeentelijke wegen hebben andere verkeerskenmerken dan gewestwegen.

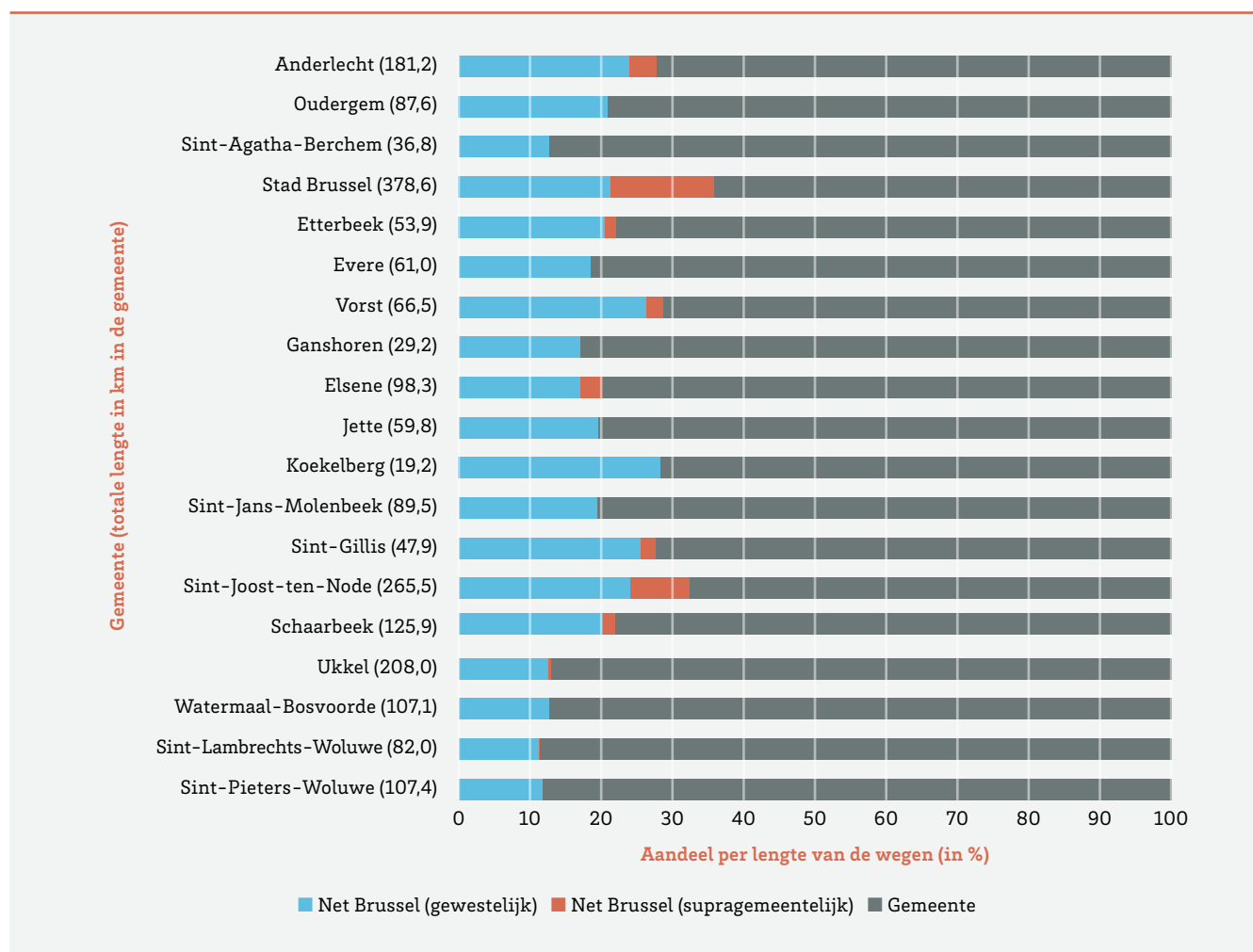
3.1 EVOLUTIE VAN DE INFRASTRUCTUUR EN DIENSTEN VOOR DE OPENBARE NETHEID (BV 1)

3.1.1 Schoonmaken en verzamelen van de vuilnisbakken in openbare ruimten

De analyse van de evolutie van straatreiniging en ophaling van afval in vuilnisbakken tussen 2012 en 2020 kon alleen worden uitgevoerd voor straten die worden onderhouden door Net Brussel. Deze vertegenwoordigen slechts ongeveer 30% van de wegen (in axiale lengte) in het Brussels Hoofd-

stedelijk Gewest, waarvan de overgrote meerderheid gemeentelijke wegen zijn (grafiek 1). Alleen de gewestelijke en gemeentelijke wegen die door het ANB worden onderhouden, worden in de volgende analyses meegenomen (ze worden hierna aangeduid als supragemeentelijke wegen).

GRAFIEK 1 Verdeling van gewestelijke en gemeentelijke wegen per gemeente naar reinigingsbeheer in 2019 (in km axiale lengte)



Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

Net Brussel is verantwoordelijk voor het onderhoud van een groter deel van de wegen in de centrale gemeenten (Brussel-Stad, Sint-Joost, Sint-Gillis en Koekelberg) en in de gemeenten in het zuidwesten van het Gewest (Anderlecht en Vorst). Ondanks de beperkingen van de representativiteit

omdat alleen gewestelijke gegevens konden worden gebruikt, geven de analyses van de gegevens van Net Brussel een concreet overzicht van de schoonmaak en de inzameling in de openbare ruimten in het Gewest.

Kader 5 Axiale lengtes van de onderhouden wegen

De verdeling van de categorieën gewestelijke, gemeentelijke en supragemeentelijke wegen per gemeente werd berekend aan de hand van gegevens die Net Brussel heeft verstrekt over de axiale lengtes van de wegen.

Aan de hand van de **axiale lengtes** kan **de omvang van het** door elk van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de schoonmaak van de wegen verrichte (Net Brussel en de gemeenten) **werk worden benaderd**. Deze lengtes zijn echter **niet volledig representatief voor de werklust**, aangezien **geen** rekening wordt gehouden met de **oppervlakte van de wegen en het type weg** (straat, laan, afmetingen van de stoepen ...). Sommige gewestwegen zijn belangrijke wegen met een groter dan gemiddeld oppervlak. Helaas is de oppervlakte van de wegen niet beschikbaar in de gegevens van Net Brussel. Bovendien zijn gewestwegen vaak grote verkeerswegen met meer verkeer en meer handelszones, wat ook tot meer afval leidt. In de toekomst moet het ook mogelijk zijn deze elementen te gebruiken om de werklust voor alle wegen weer te geven door de verhoudingen van de axiale lengte aan te vullen met de verhoudingen van de gereinigde oppervlakten.

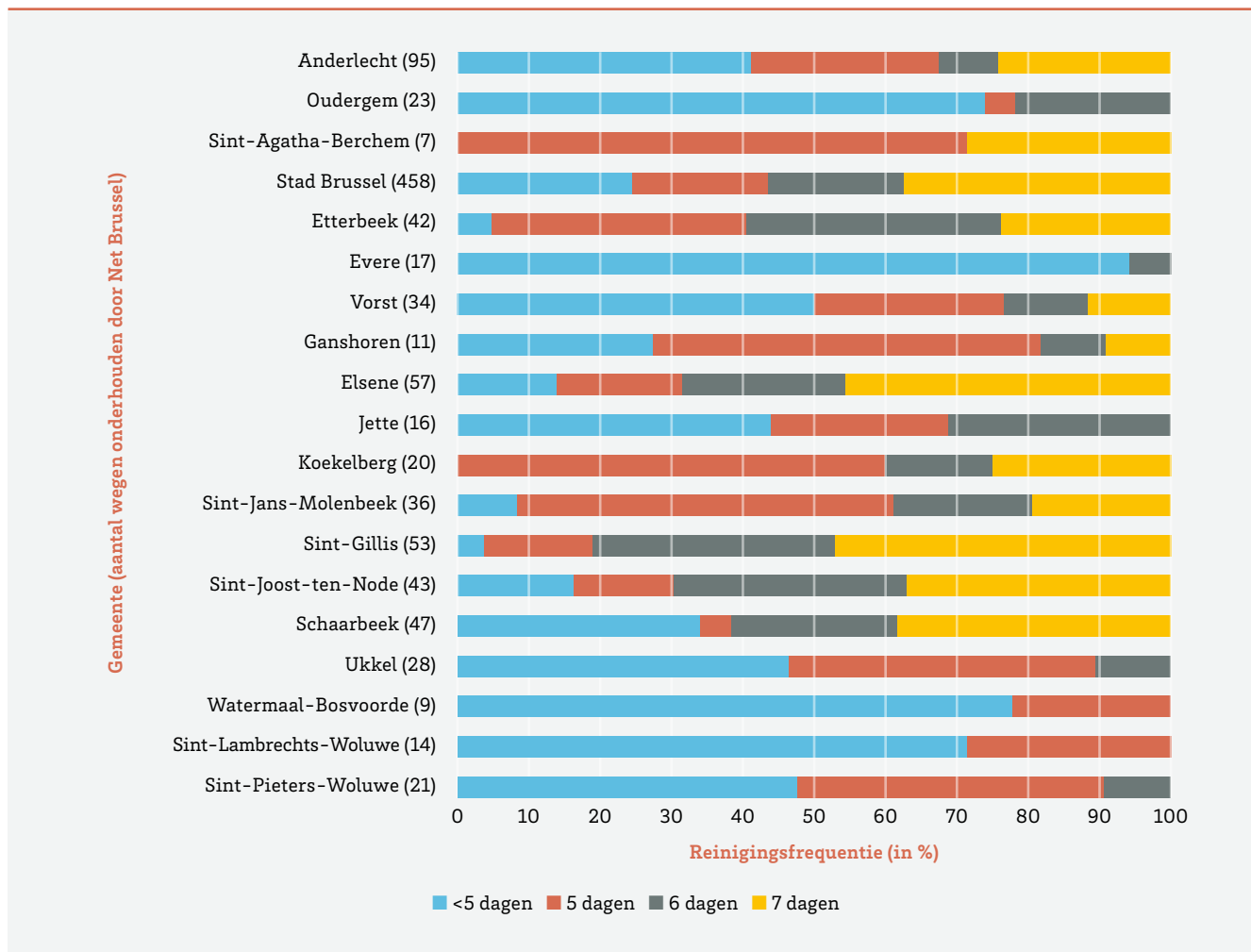
Schoonmaakfrequentie van de wegen

Hoewel ze een kleiner deel uitmaken van de wegen die door de gemeenten worden onderhouden, vereisen de wegen die door Net Brussel worden onderhouden grote inspanningen. Meer dan 30% van deze wegen wordt elke dag van de week schoongemaakt²⁵ en meer dan 70% ten minste vijf dagen per week. Deze hoge schoonmaakintensiteit is te wijten aan het feit dat de gebieden die door Net Brussel worden onderhouden, wegen zijn met veel verkeer (grote wegen) of met handelszones (met name in het stadscentrum). De hoge aanwezigheid van gebruikers van de openbare ruimte op zondag heeft Net Brussel ertoe aangezet om meer personeel in te zetten op zondag om te vermijden dat er aan het einde van de dag of op maandagochtend een afvalberg ontstaat.

De wegen in gemeenten als Oudergem, Watermaal-Bosvoorde, Evere en Sint-Lambrechts-Woluwe worden gemiddeld minder vaak schoongemaakt door Net Brussel (grafiek 2). Hoewel er enkele hoofdwegen zijn, zijn er meer residentiële zones en minder handelszones of toeristische gebieden. Daarentegen worden de wegen in de gemeenten die dichter bij het centrum liggen (Brussel-Stad, Sint-Gillis, Elsene, Sint-Joost, Schaarbeek en Koekelberg) intensief gereinigd, omdat daar meer verkeer en meer commerciële of toeristische zones zijn en de bevolkingsdichtheid hoger is.

²⁵ Dit zijn de theoretische frequenties van de straatreiniging zoals vastgelegd in de overeenkomst die in 2016 met de gemeenten is gesloten. Aan de hand van de operationele gegevens van Net Brussel kunnen we voor elke specifieke activiteit (handmatig en mechanisch vegen en legen van vuilnisbakken) een schatting maken van de frequentie van de uitgevoerde ronden. Dit is een andere indicator omdat een weg onder verschillende ronden kan vallen.

GRAFIEK 2 Percentage door Net Brussel gereinigde wegen naar reinigingsfrequentie 2021 (aantal dagen per week)



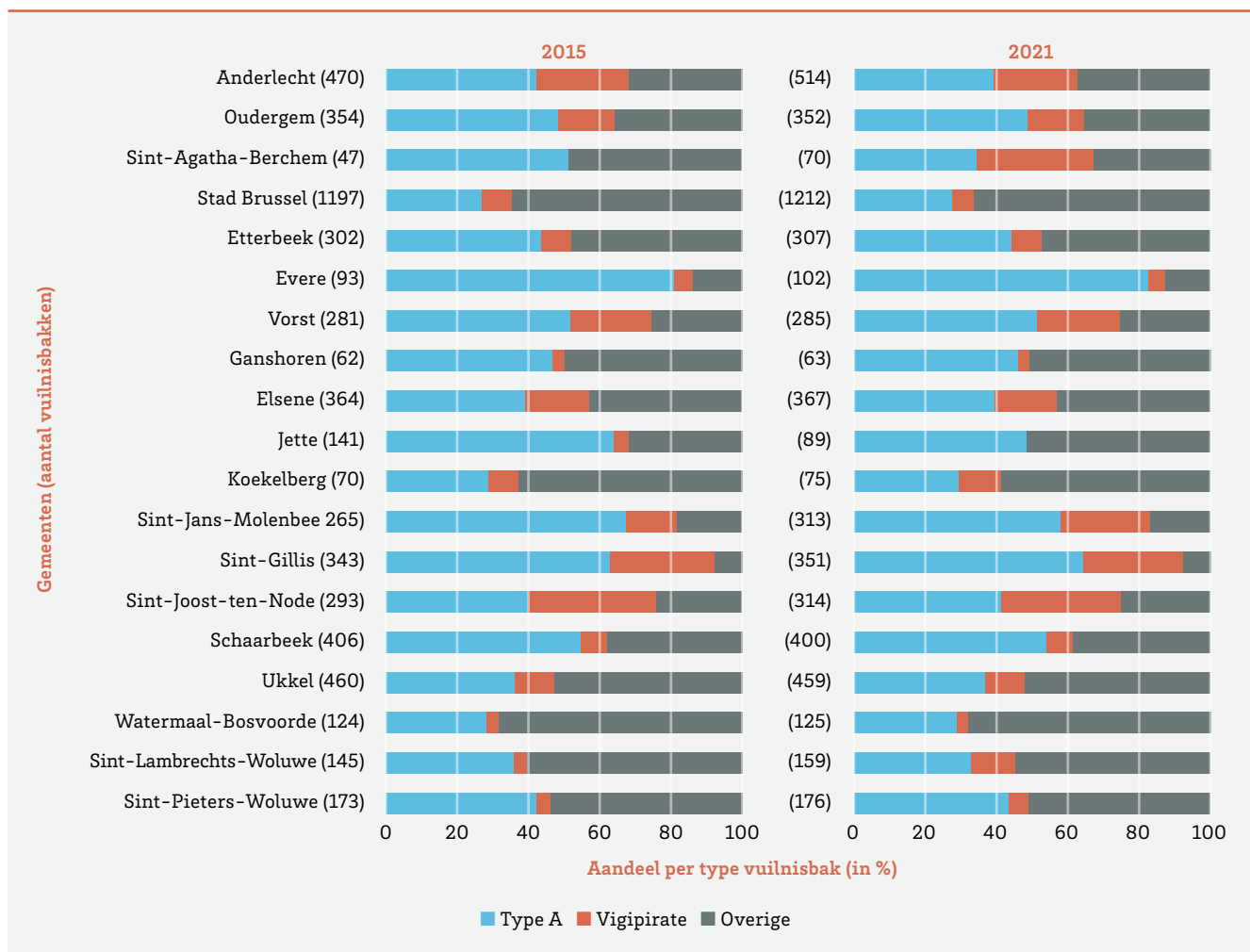
Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

Inventaris van de vuilnisbakken

De verschillende aantallen afvalbakken per gemeente op de wegen die door Net Brussel worden onderhouden (grafiek 3) weerspiegelen de specifieke territoriale kenmerken. Ondanks de relatieve stabiliteit van het totale aantal afvalbakken tussen 2015 en 2021, **is dit aantal voor sommige gemeenten in tegengestelde richting geëvolueerd**. In de gemeente Jette is het aantal vuilnisbakken op de wegen die door Net Brussel worden onderhouden afgenomen, in tegenstelling tot gemeenten als Sint-Joost-ten-Node, Anderlecht en Sint-Jans-Molenbeek. Dit valt te verklaren door het feit dat Net Brussel bepaalde strategieën volgt waartoe op gemeentelijk niveau is besloten. Meer nog dan **een realiteit op het terrein is er in dit geval dus een verschil in de strategie voor het schoonmaken van de openbare ruimte, afhankelijk van de actor** (kader 6).

Verschillen in strategie tussen gemeenten zijn ook zichtbaar in het **type** gebruikte **vuilnisbakken** (grafiek 3). Al in 2015 was type A het meest gebruikte op gewestwegen en supragemeentelijke wegen in bepaalde gemeenten (Evere, Jette en Sint-Jans-Molenbeek). In sommige gemeenten (Sint-Agatha-Berchem, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Jans-Molenbeek) is het gebruik van Vigipirate-vuilnisbakken toegenomen sinds de aanslagen in Brussel in 2016. De structuur van dit type vuilnisbak (een hoepel met een doorzichtige plastic zak) zorgt ervoor dat deze vuilnisbak beter geschikt is voor terrorisme-preventie. Het toegenomen gebruik van Vigipirate-vuilnisbakken wordt ook verklaard door de lage aankoop-, plaatsings- en onderhoudskosten en het installatiegemak. In andere gemeenten is het gebruik van de Vigipirate-vuilnisbakken echter afgenomen (bijvoorbeeld in Anderlecht en de Stad Brussel).

GRAFIEK 3 Aantal vuilnisbakken en aandeel per type vuilnisbak (in %) per gemeente, vergelijking tussen 2015 en 2021 (gewestelijke en supragemeentelijke wegen)



Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

Kader 6: Minder of meer vuilnisbakken?

Op gewestelijk niveau is de dichtheid van de vuilnisbakken per kilometer weg hoog en op het tijdstip van de beoordeling leek de gewestelijke strategie niet gericht op een rationalisering van het aantal vuilnisbakken in de openbare ruimte, met uitzondering van de Vigipirate-vuilnisbakken, die sinds eind 2021 van de gewestwegen worden verwijderd. Op gemeentelijk niveau lijkt het beleid echter meer gemengd. Sommige gemeenten zetten in op de zichtbaarheid van vuilnisbakken, zoals de gemeente Etterbeek, die felgele bakken aanbiedt, of Jette, die de bakken opneemt in een street art-parcours om ze kleurrijker te maken. De gemeente Jette heeft ook het aantal vuilnisbakken in de openbare ruimte verminderd, terwijl de gemeente Sint-Joost-Ten-Node bijvoorbeeld haar infrastructuur heeft versterkt door dit aantal te verhogen en ernaar streeft om op haar wegen op elke 50 meter een vuilnisbak te plaatsen (SJTJN, 2020).

Achter deze opties gaan drie visies op netheidsbeheer schuil (Meslard-Hayot en Moreau, 2019).

In de **eerste visie** worden stedelijke afvalbakken gezien als onmisbare hulpmiddelen, omdat de **burger geen afval op zak wil hebben** (of althans niet te lang – de duur en het aantal meters variëren volgens de literatuur). De vuilnisbakken zijn dus **verzamelpunten voor afval** dat anders op de openbare weg terecht zou komen (inclusief zakjes voor het verzamelen van hondenpoep).



↑ © Gemeente Etterbeek

In de **tweede visie** zijn stedelijke afvalbakken **de ultieme noodoplossing voor afval** dat de burger niet heeft kunnen voorkomen en dat hij niet kan meenemen. Deze aanpak lijkt meer op een **zero waste-logica**, waarbij een afvalbak er voor een beperkte hoeveelheid afval is.

In de **derde visie** worden afvalbakken gezien als **een kans om sluikestorten aan te trekken**. De aanwezigheid ervan, en de zekerheid dat het afval dat erin of in de onmiddellijke nabijheid wordt geplaatst, zal worden opgehaald door de gemeentelijke diensten die verantwoordelijk zijn voor de schoonmaak van de wegen, zou sommige gebruikers aanmoedigen om hun afval naast de afvalbakken te plaatsen, zonder dat dit uiteraard de bedoeling is. Als gevolg hiervan hebben deze gemeenten de neiging om het aantal afvalbakken in de openbare ruimte drastisch te verminderen om gebruikers aan te moedigen minder afval te produceren, het elders weg te gooien of het mee naar huis te nemen. Deze reductielogica wordt vooral toegepast in woonwijken.

Deze verschillende visies beïnvloeden de keuze van het type en het aantal afvalbakken dat de gemeenten in hun respectieve openbare ruimten plaatsen.

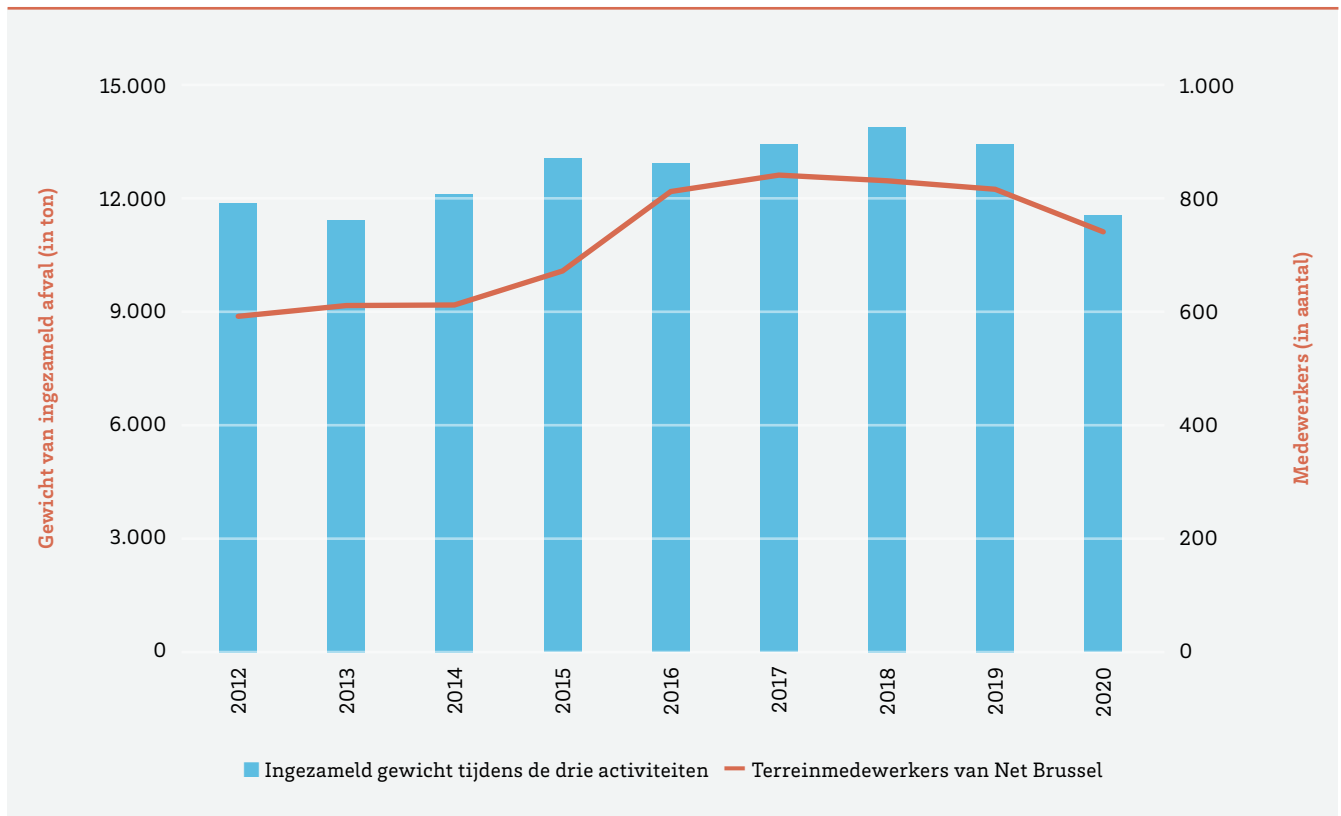
Straatvegen, legen van vuilnisbakken en evolutie van het personeel van Net Brussel

De beschrijvende analyse van het **gewicht van het afval** afkomstig van **handmatig vegen, mechanisch vegen en het legen van vuilnisbakken** laat een algemene stijging zien van het gewicht dat door Net Brussel werd ingezameld tussen 2012 en 2019 (grafiek 4). Er was een lichte daling in het gewicht van het ingezamelde afval net na de lancering van het Netheidsplan in 2012. Dit gewicht neemt vervolgens toe tussen 2013 en 2015 (+14% in twee jaar). Eind 2015 en begin 2016 worden overschaduwd door de aanslagen in Parijs en berichten dat het Brussels Gewest het volgende doelwit zou kunnen zijn van een aanslag, die uiteindelijk plaatsvindt op 22 maart 2016. Uit vrees voor de aanslagen hebben burgers en toeristen het stadscentrum gemeden en de commerciële activiteiten hebben hieronder geleden. Dit kan de vertraging van de toename van het gewicht van het afval gedeeltelijk verklaren. Een verdere, kleinere stijging vindt vervolgens plaats tussen 2016 en 2018 (7,4%). Tot slot houdt de aanzienlijke daling in 2020 verband met de pandemie en de verschillende lockdowns die de activiteit in de openbare ruimte hebben vertraagd.

Ook **andere factoren, zoals de omvang van de bevolking en externe gebeurtenissen** (zoals de terroristische aanslagen en de pandemie), spelen een **rol in de ontwikkeling van het gewicht van het ingezamelde afval**. Daarnaast hebben ook **andere strategieën voor het schoonmaken van de openbare ruimte** een effect op het verzamelde gewicht. Zo kan de toename van het gewicht in 2014 gedeeltelijk worden verklaard door een toename van het **aantal karren**, terwijl het **aantal personeelsleden van Net Brussel** stabiel bleef. **De toename** van het gewicht van het ingezamelde afval **in de periode 2014-2018** kan echter ten minste gedeeltelijk worden verklaard door een **toename van het personeelsbestand** (grafiek 4). In deze periode werden bijna 200 mensen in dienst genomen bij Net Brussel. Velen werden aangenomen via het contract voor individuele beroepsopleiding (IBO)²⁶. Niet al dit nieuwe personeel werd echter ingezet voor de reiniging van de straten, aangezien sommige werknemers voor andere activiteiten werden ingeschakeld (sanering, verwijdering van graffiti...).

²⁶ De IBO voorziet erin dat de werknemer na de gedeeltelijk door het Gewest gesubsidieerde opleidingsperiode wordt tewerkgesteld via een arbeidsovereenkomst van minstens dezelfde duur als de opleidingsperiode (maximaal zes maanden).

GRAFIEK 4 Evolutie van het gewicht van het afval van het mechanisch vegen, het handmatig vegen en het legen van vuilnisbakken door Net Brussel (in ton) en evolutie van het personeel (in aantal ambtenaren), tussen 2012 en 2020



Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

Door een gebrek aan budget zijn de contracten van bepaalde duur van een deel van het personeel dat in de periode 2014-2018 is aangenomen, niet verlengd, wat de personeelsinkrimping vanaf 2019 verklaart. Deze personeelsinkrimping verslechtert de kwaliteit van de openbare dienstverlening, met een lagere schoonmaakfrequentie op bepaalde wegen. Het afval kan gemiddeld langere tijd in de openbare ruimte blijven liggen, buiten de daarvoor bestemde infrastructuur, voordat het door de bevoegde dienst wordt opgehaald. **Dit is een van de factoren²⁷ die de daling van het gewicht van het ingezamelde afval in 2019 in kunnen verklaren (grafiek 4).**

Een gedetailleerde analyse van het gewicht per gemeente of per wijk is helaas niet mogelijk. Deze gegevens worden immers verzameld voor operationele doeleinden. Dit betekent dat niet alle afgelegde routes beschikbaar zijn. Het register van uitgevoerde rondes wordt periodiek bijgewerkt en de gegevens over eerdere routes worden overschreven door de nieuwe gegevens, waardoor het onmogelijk is om een analyse over een langere periode uit te voeren. Bovendien verrichten de medewerkers die de vuilnisbakken legen, om redenen van operationele efficiëntie, ook andere inzamelingen, zoals de opruiming van sluikstorten van minder dan 1 m³. **Dit maakt het in dit stadium onmogelijk om de werkelijke hoeveelheden via de bakken ingezameld afval te berekenen**, hoewel deze raming het beleid om bakken te verwijderen, daar waar ze minder worden gebruikt, zou kunnen ondersteunen.

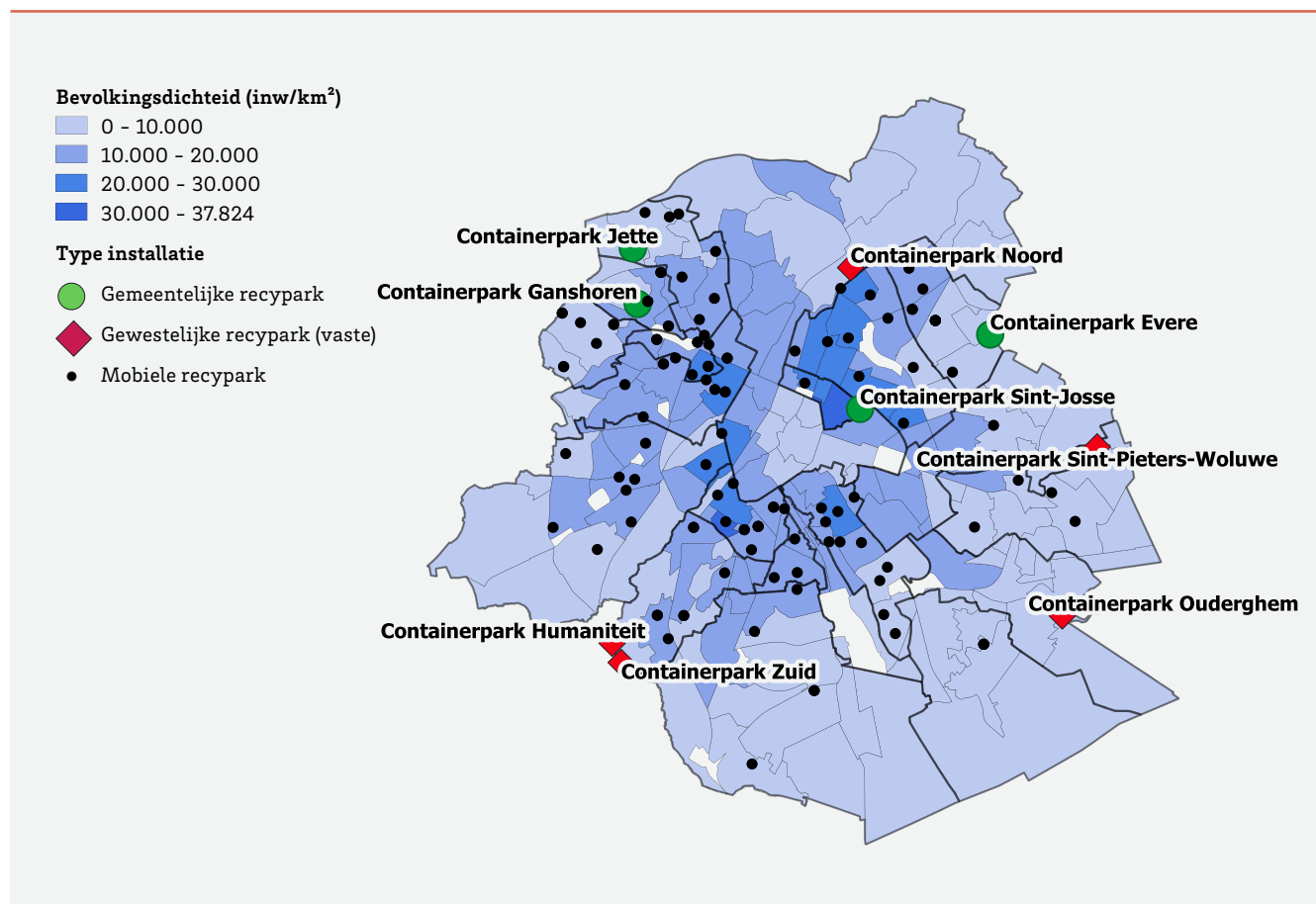
²⁷ Ook andere onderliggende factoren kunnen de afname van de hoeveelheid afval verklaren, zoals de ontwikkeling van de circulaire economie (Gewestelijk Programma voor Circulaire Economie), een toegenomen zero afval-praktijk... Maar deze vallen buiten de scope van de uitgevoerde evaluatie die in deze publicatie wordt gepresenteerd, en werden niet grondig geanalyseerd.

3.1.2 Vaste en mobiele recyparken

Recyparken zijn **infrastructuren** die bedoeld zijn om **huishoudelijk afval af te voeren**, te sorteren en **de facto sluikstorten te voorkomen**. Figuur 6 illustreert de spreiding van de vijf vaste recyparken en de vier gemeentelijke recyparken, evenals de locatie van de mobiele recyparken²⁸ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2020. **De locatie van mobiele recyparken, vaste gewestelijke recyparken en gemeentelijke recyparken**

in het Gewest weerspiegelt de functionele complementariteit van deze drie categorieën van infrastructuur. Deze complementariteit is gekoppeld aan: de omvang van de infrastructuur en de ruimte om deze te huisvesten, de toegankelijkheid en de noodzaak om de impact van de gegenereerde overlast te beperken (lawaai, stank, verkeersopstoppingen...).

FIGUUR 6 Verdeling van de gemeentelijke recyparken, de vaste gewestelijke recyparken en de mobiele gemeentelijke recyparken van Net Brussel, naar bevolkingsdichtheid per wijk in 2020



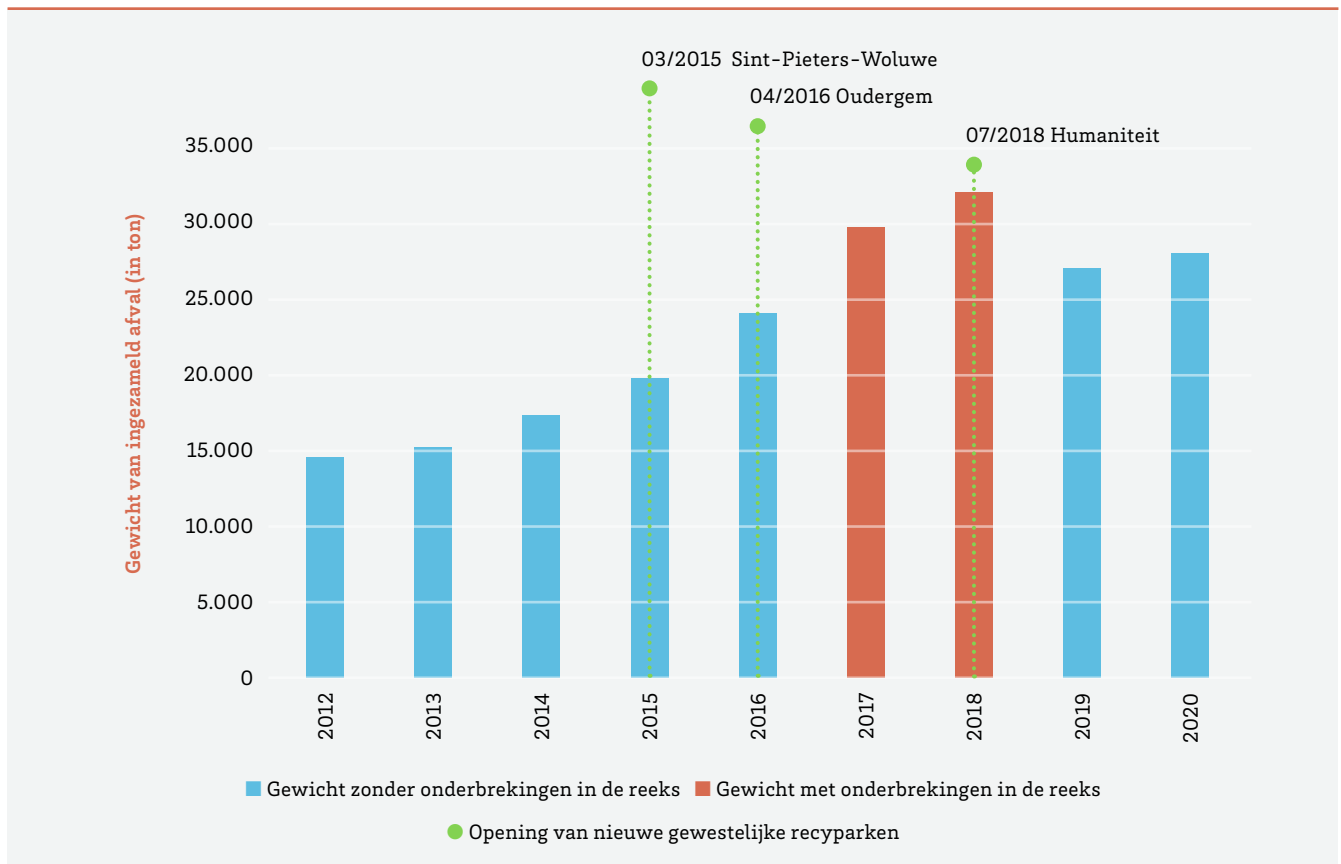
Bron: BISA (wijkmonitoring), Net Brussel en Leefmilieu Brussel (2020)

Wat het **gewicht van het ingezamelde afval** betreft, vertegenwoordigde de activiteit van de **gewestelijke vaste recyparken** (grafiek 5) **bijna 23% meer ton afval in 2012 dan de hoeveelheid afval die door Net Brussel werd ingezameld in het kader van de reiniging van straten**. Dit verschil nam de volgende jaren toe tot meer dan 87% meer ton dan de hoeveelheid afkomstig van de schoonmaak van de wegen in 2017, en meer dan 143% meer ton in 2020. Het gewicht van het afval dat in de gewestelijke vaste recyparken wordt ingezameld, is in de periode 2012-2020 fors gestegen. De opmerkelijkste stijging is te zien tussen 2012 en 2016 (+ 65,2%). Dit is met name het gevolg van de overname van het beheer op gewestelijk niveau van recyparken die voorheen door de gemeenten werden

beheerd (het recypark Sint-Pieters-Woluwe in 2015 en het recypark Oudergem in 2016). Het gewicht van het afval van deze recyparken wordt dus meegerekend als gewicht dat sinds deze overname door Net Brussel is ingezameld. De overname van de recyparken op gewestelijk niveau heeft het mogelijk gemaakt dat inwoners van naburige gemeenten er gebruik van maken, wat niet mogelijk was toen het gemeentelijke recypark alleen toegankelijk was voor inwoners van de gemeente. Dit toont dat deze infrastructuren toegankelijker zijn voor de inwoners. Het recypark Humaniteit, in Vorst, werd eind juli 2018 geopend.

²⁸ Dit is een geschatte locatie op basis van de beschikbare adressen in de gegevens van Net Brussel. Deze mobiele recyparken zijn op verschillende momenten in het jaar in gebruik genomen.

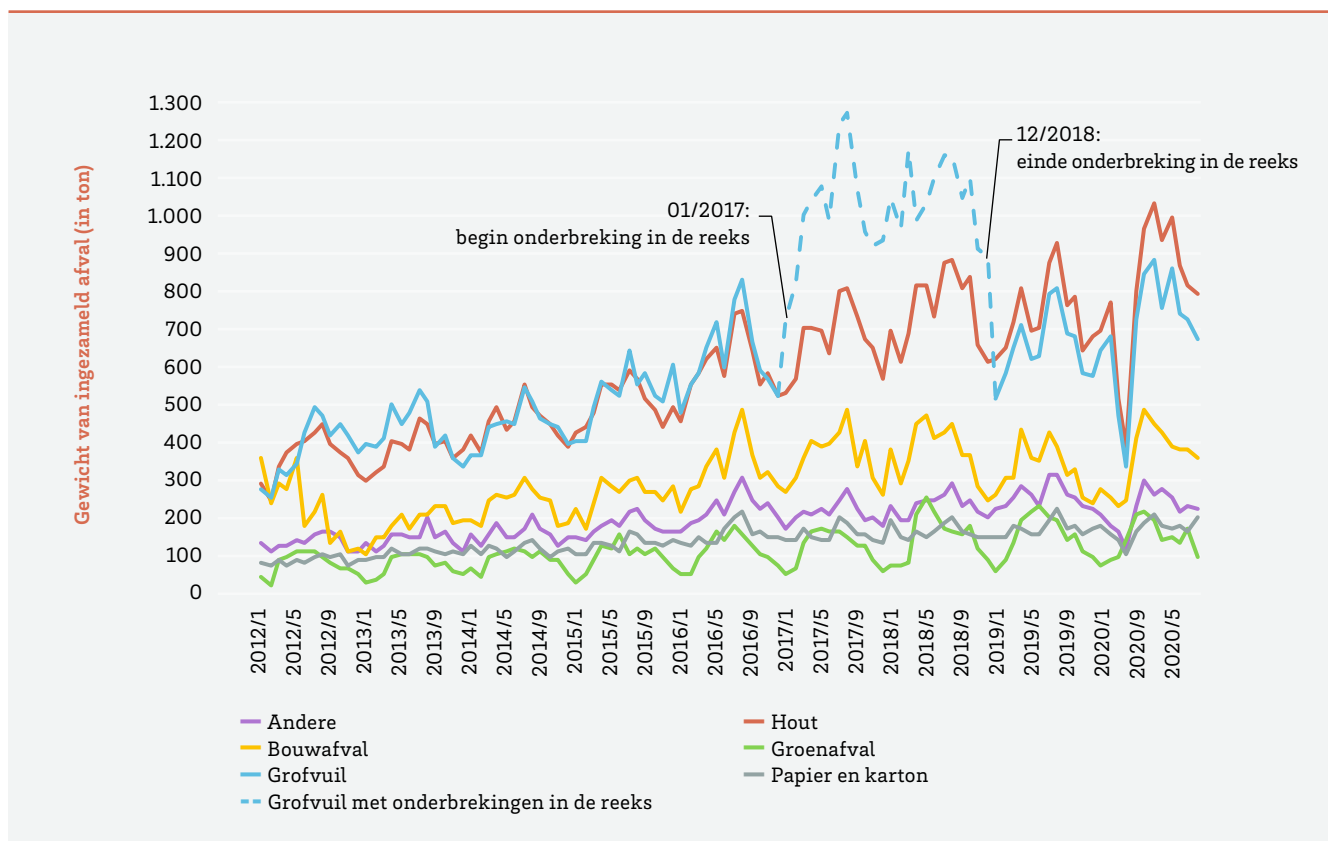
GRAFIEK 5 Evolutie van het totale gewicht (in ton) dat wordt ingezameld tussen 2012 en 2020 in de gewestelijke vaste recyparken, met een verwijzing naar de opening van bepaalde recyparken



Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

Uit interviews met de institutionele actoren blijkt dat 2017 en 2018 een breuk in de gegevensreeks vormen. Deze breuk in de reeks is het gevolg van een fout bij het tellen van het gewicht in bepaalde afvalcategorieën (zie grafiek 6). De toename is niet alleen te wijten aan een mogelijke toename van de input van gebruikers van het recypark, maar ook aan overschatting van het gewicht. Het is daarom niet mogelijk om deze twee jaren rechtstreeks te vergelijken met de rest van de geanalyseerde periode. Het jaar 2020 laat geen daling zien, ondanks de COVID-19-pandemie. Hoewel de openingstijden van sommige recyparken tijdelijk werden ingekort, is het totale gewicht in 2020 in feite gehandhaafd.

Er is een sterke seizoensvariatie in het gewicht bij alle soorten ingezameld afval (grafiek 6), met **pieken in de lente en vooral in de zomer tijdens de jaarlijkse vakantie van veel inwoners. Grofvuil en houtafval (kratten, planken, pallets...) vertegenwoordigen het meeste gewicht.** Het is ook voor deze soorten afval dat de opwaartse trend over de hele periode het meest zichtbaar is. De overschatting van het gewicht in de gegevens voor de jaren 2017 en 2018 had voornamelijk betrekking op grofvuil (grafiek 6).

GRAFIEK 6 Maandelijks evolutie van het ingezameld gewicht (in ton) in de gewestelijke vaste recyparken tussen 2012 en 2020, per soort afval

Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

De mobiele recyparken bieden een aanvullende dienst op vaste recyparken. Deze complementariteit kan worden vastgesteld door het gewicht dat wordt ingezameld in Recypark Noord, dat door veel inwoners van Schaarbeek wordt bezocht, te vergelijken met het gewicht dat wordt ingezameld in de mobiele recyparken die tussen 2017 en 2020 in Schaarbeek zijn opgericht (grafiek 7).

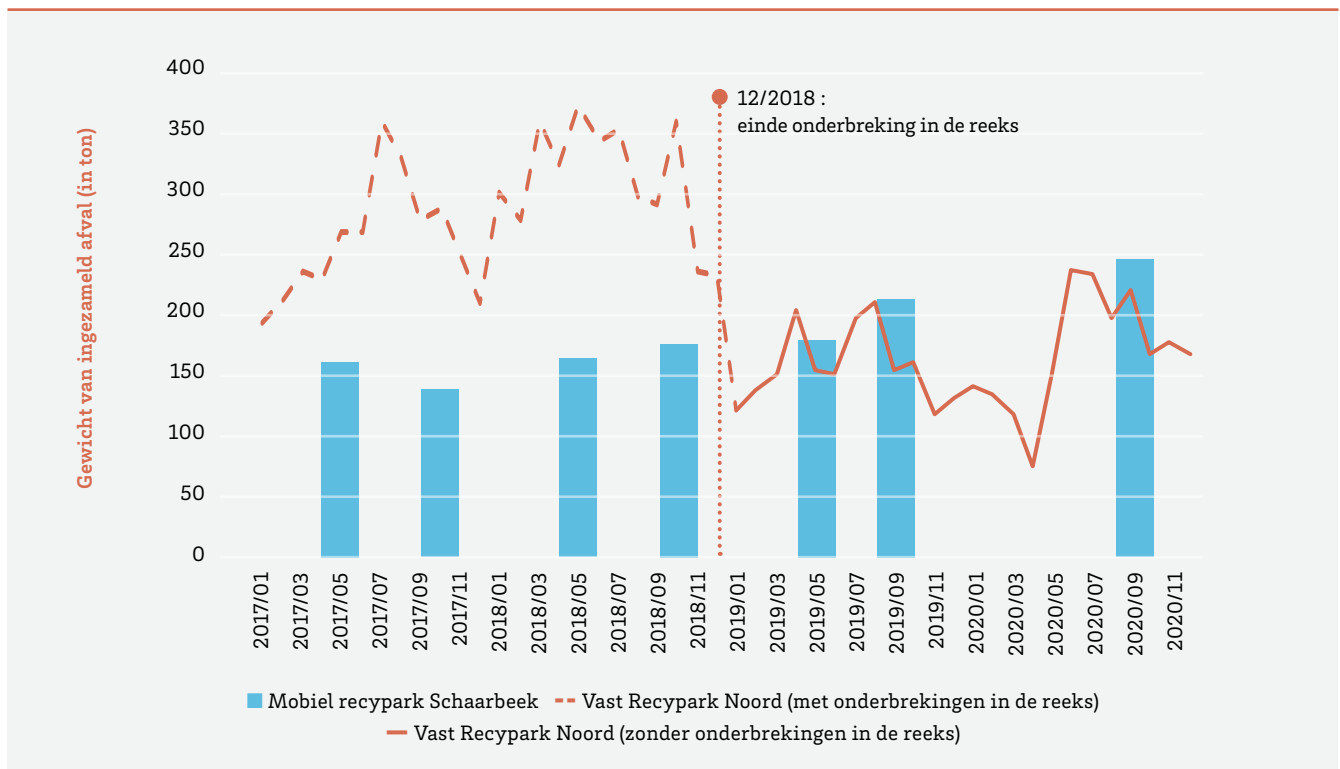
Het gewicht ingezameld bij de inwoners van Schaarbeek in Recypark Noord en in de mobiele recyparken bereikt vergelijkbare ordes van grootte. Het opzetten van **mobiele recyparken is dus ook belangrijk voor de afvalinzameling**²⁹. Het is interessant op te merken dat het gewicht aangevoerd door de inwoners van Schaarbeek die het vaste recypark Noord bezoeken niet lijkt te worden beïnvloed door het aanbod van mobiele recyparken in de gemeente Schaarbeek (grafiek 7).

In deze mobiele recyparken kunnen bijvoorbeeld **niet-gemotoriseerde gebruikers hun afval op een legale manier kwijt, zonder dat ze naar recypark Noord moeten gaan.** Deze gebruikers kunnen inderdaad gemakkelijker een manier vinden om hun grofvuil over kortere afstanden te vervoeren dan naar de vaste recyparken in de periferie van het Gewest.

De complementariteit tussen vaste en mobiele recyparken is des te duidelijker omdat de hoeveelheid afval per inwoner die in mobiele recyparken wordt aanvaard, lager is dan in vaste recyparken. De complementariteit van de twee systemen wordt ook behouden door het feit dat bepaalde afvalcategorieën niet aanvaard worden in de mobiele recyparken (grote huishoudtoestellen, grofvuil, huishoudelijk afval, bouwafval...).

²⁹ De mobiele recyparken in Schaarbeek zijn bijzonder populair. Het gewicht dat in de mobiele recyparken in de gemeente Oudergem en Sint-Pieters-Woluwe wordt ingezameld, is minder substantieel, maar nog steeds niet marginaal in vergelijking met het gewicht dat in de vaste recyparken in de omgeving wordt verzameld.

GRAFIEK 7 Geschat ingezameld gewicht (in ton)³⁰ in het Recypark Noord voor de woongemeente Schaarbeek. Vergelijking met het gewicht ingezameld in de mobiele recyparken in Schaarbeek, van 2017 tot 2020



Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

Noot: Het gewicht ingezameld in 2017 en 2018 in Recypark Noord omvat alle afvalcategorieën; de breuk in de reeks komt door de overschatting van het gewicht voor grofvuil in deze twee jaren.

3.1.3 Sluikstorten

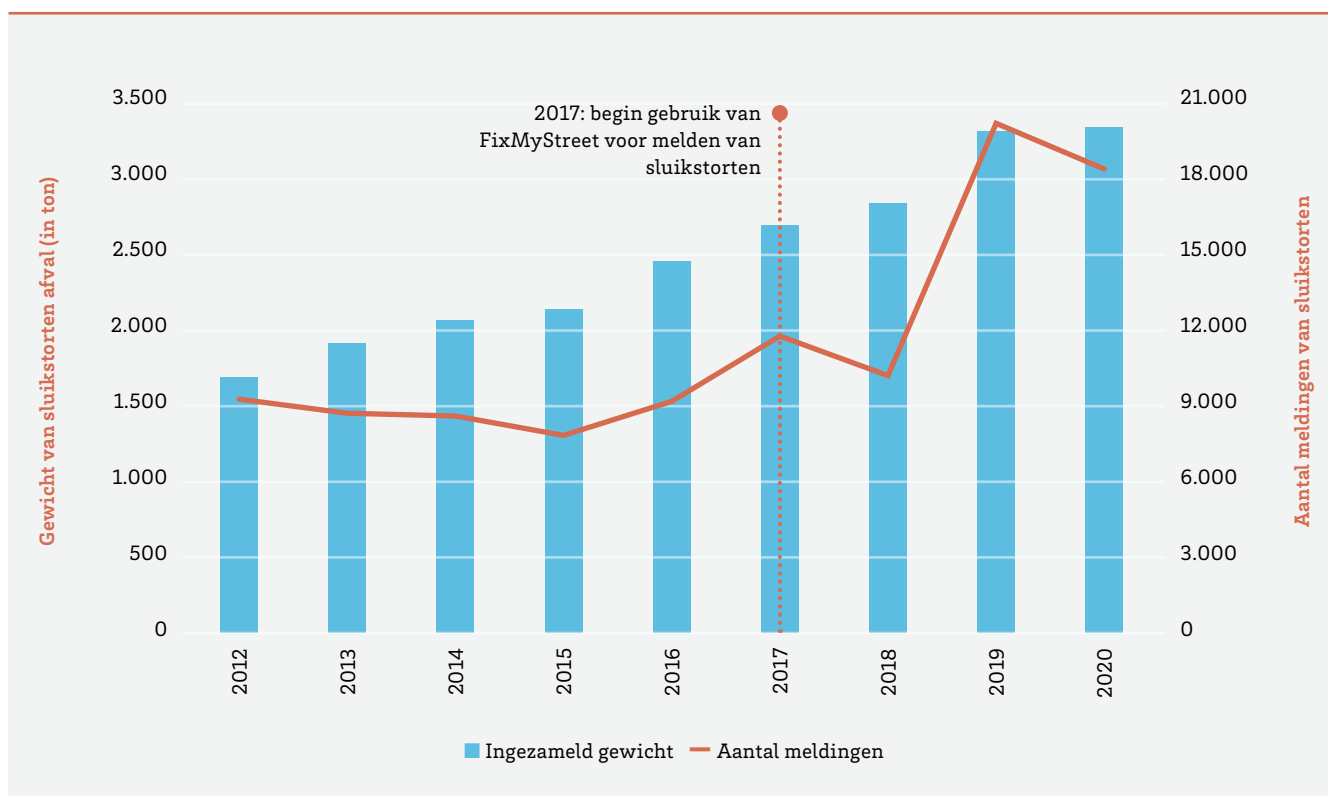
Het gewicht van het door Net Brussel opgehaalde illegaal gestorte afval neemt gestaag toe (grafiek 8), aangezien het gewicht ervan meer dan verdubbeld is tussen 2012 en 2019. De grootste toename van het gewicht aan illegaal gestort afval vond plaats in 2019. Het jaar 2020 kende geen toename, omdat het werd gekenmerkt door lockdowns en weinig verkeer in de openbare ruimte.

De kwalitatieve interviews hebben de aandacht gevestigd op de complexiteit van de problematiek sluishorten. Een eerste hypothese over deze ontwikkeling van het gewicht zou zijn dat het zien van sluishorten in de stad zou leiden tot een vorm van acceptatie en bagatellisering van deze overlast en

een negatieve spiraal zou creëren. Een tweede hypothese zou de indruk wekken dat het sneller inzamelen van sluishorten soms contraproductief kan blijken te zijn. Sommige gebruikers van de openbare ruimte (zowel burgers als professionals) hebben de neiging om nog meer aan sluishorten te doen nadat ze hebben gezien dat het systematisch wordt opgeruimd door de gewestelijke en gemeentelijke openbare diensten. Evenzo kunnen de strategieën voor vegen of voor het inzamelen van afval in vuilnisbakken, waarbij verbrandbaar sluishorten van minder dan één kubieke meter wordt ingezameld, leiden tot een onderschatting van het gewicht van sluishorten. Deze onderschatting kan problematisch zijn voor de analyse van de ontwikkeling van het gewicht van sluishorten en dus het beheer van deze problematiek door de diensten.

³⁰ Alleen het bezoek aan vaste recyparken kan per woongemeente worden waargenomen. Het gewicht dat in de vaste recyparken wordt verzameld, is alleen beschikbaar voor alle gebruikers samen. Voor de raming van het in het vaste recypark Noord ingezamelde gewicht voor de gebruikers uit Schaarbeek is een veronderstelling gemaakt over de verdeling van het vaste gewicht naar gebruiksfrequentie.

GRAFIEK 8 Ontwikkeling van het gewicht (in ton) van het afval dat wordt ingezameld door Net Brussel tijdens de inzamelrondes van sluikstorten (1)³¹ en van het aantal meldingen van sluikstorten (2) in het BHG tussen 2012 en 2020



Noot: illegaal gestort afval ingezameld door Net Brussel op de gewestwegen en supragewestelijke wegen. Het gewicht heeft daarom alleen betrekking op deze soorten wegen. Daarentegen zijn de meldingen van sluikstorten afkomstig van alle soorten wegen (gewestelijk, supragemeentelijk en gemeentelijk). De trend in het gewicht van opgehaald illegaal gestort afval en die in het aantal meldingen mogen alleen zorgvuldig ten opzichte van elkaar worden geanalyseerd.

Bron: (1) Net Brussel, berekeningen BISA.

(2) Net Brussel (AlloProNet³²), berekeningen BISA.

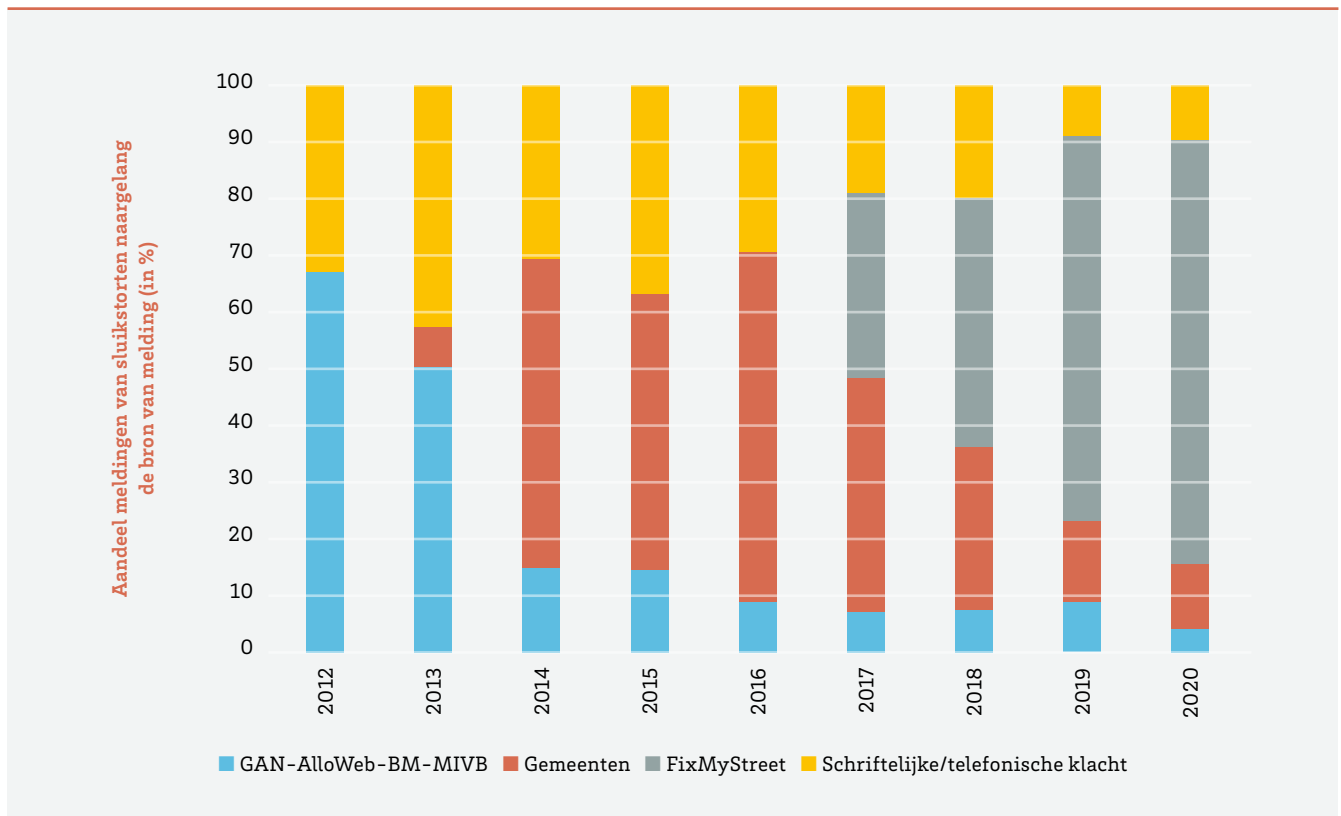
Het **totaal aantal meldingen van sluikstorten** in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als geheel is **toegenomen in de tijd, maar minder constant** (grafiek 8). Vooral in 2019 neemt het aantal meldingen sterk toe. Deze stijging in 2019³³ komt overeen met een toename van het gebruik van het onderdeel meldingen van sluikstorten van de app FixMyStreet, beschik-

baar sinds 2017 (grafiek 9). De instrumenten die in 2012 werden gebruikt voor meldingen waren schriftelijke of telefonische klachten bij de gemeenten en klachten bij Net Brussel, Brussel Mobiliteit of de MIVB, via AlloWeb (of het 0800-nummer).

31 Dit is afval waarvan in de gegevens van Net Brussel wordt gemeld dat het alleen tijdens de ophaling van sluikstorten wordt ingezameld. Voor deze ophaalrondes gelden geen vaste routes, zodat de kans kleiner is dat afval van andere schoonmaakactiviteiten (handmatig vegen, mechanisch vegen en legen van vuilnisbakken) wordt verzameld. Deze gegevens zijn dus zeer representatief voor de door Net Brussel ingezamelde hoeveelheden illegaal gestort afval. Hieronder valt niet het illegaal gestort verbrandbaar afval van minder dan 1 m³ dat door veeg- of vuilniswagens wordt opgeruimd.

32 AlloProNet is een databank van Net Brussel waarin meldingen van sluikstorten uit verschillende andere bronnen worden verzameld: AlloWeb, Brussel Mobiliteit, MIVB, FixMyStreet, schriftelijke meldingen en telefoontjes aan de gemeenten en op het 800-nummer, schoonmaakpersoneel ter plaatse...

33 Tijdens de kwalitatieve interviews werd duidelijk dat de klachten van particulieren die vanaf 2019 door de gemeente Anderlecht zijn ontvangen, werden doorgestuurd via het AlloProNet-systeem. Bovendien hebben de medewerkers van de gemeente de app FixMyStreet systematisch gebruikt tijdens hun dienst om sluikstorten te melden. Deze twee elementen hebben ertoe bijgedragen dat het aantal meldingen van sluikstorten in 2019 aanzienlijk is verhoogd.

GRAFIEK 9 Verdeling (in %) van de bronnen van meldingen van sluikestorten in het Brussels Gewest van 2012 tot 2020

Bron: Net Brussel (AlloProNet), berekeningen BISA.

Op basis van een analyse van de gegevens alleen kunnen we niet bepalen wat de redenen zijn voor de toename van het gewicht van het opgehaalde illegaal gestort afval en de meldingen tussen 2012 en 2018 (grafiek 9). Daar zijn veel redenen voor, die allemaal moeilijk af te zonderen zijn: een toename van inbreuken, de manier waarop het opgehaalde afval geregistreerd wordt, en een betere telling van het aantal meldingen van sluikestorten.

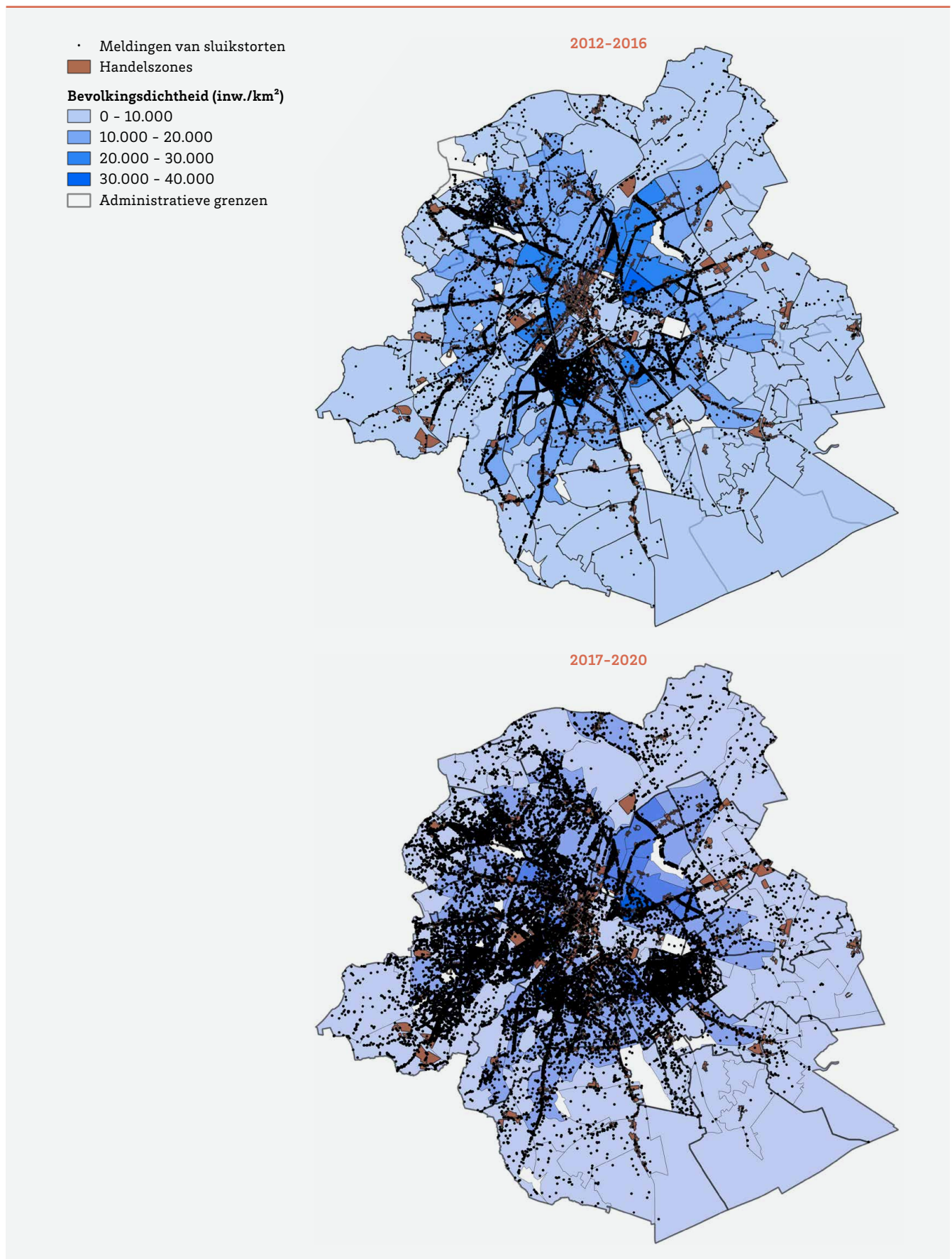
In tegenstelling tot gewicht kunnen de meldingen gedetailleerder worden geanalyseerd wat betreft hun spreiding over het grondgebied ³⁴. Figuur 7 toont **de bredere dekking van**

meldingen na het wijdverbreide gebruik van de app FixMyStreet, met een toename van het aantal meldingen tussen de twee perioden ³⁵. In de periode 2012-2016 werd vaker melding gedaan rond de grote gewestwegen en rond bepaalde handelskernen. In de periode 2017-2020 werden ook meldingen geregistreerd voor gemeentewegen. De systematische telling van het aantal meldingen van sluikestorten in de gemeente Anderlecht (zie noot 36) is te zien in figuur 7. Er is ook een grotere concentratie van meldingen vanaf 2017-2020 in de gemeenten Etterbeek en Koekelberg en in de zuidelijke punt van de vijfhoek.

34 De meldingen bestrijken niet alle illegaal gestorte afval in het Gewest. Sommige stortingen worden verwijderd door de schoonmaakkploegen voordat ze worden gemeld op FixMyStreet of via een andere methode. Ondanks deze onvolledigheid is de gedetailleerdheid van de locatie van de meldingen voldoende om een ruimtelijke analyse van het gehele Gewest mogelijk te maken.

35 Ook hier is het niet mogelijk om te weten in welke mate de toename van het aantal meldingen te wijten is aan een toename van de overlast ter plaatse (waarbij het effect van een betere telling via FixMyStreet buiten beschouwing wordt gelaten).

FIGUUR 7 Locatie van gemelde illegale stortingen in het Brussels Gewest – Ontwikkeling tussen de perioden 2012-2016 en 2017-2020

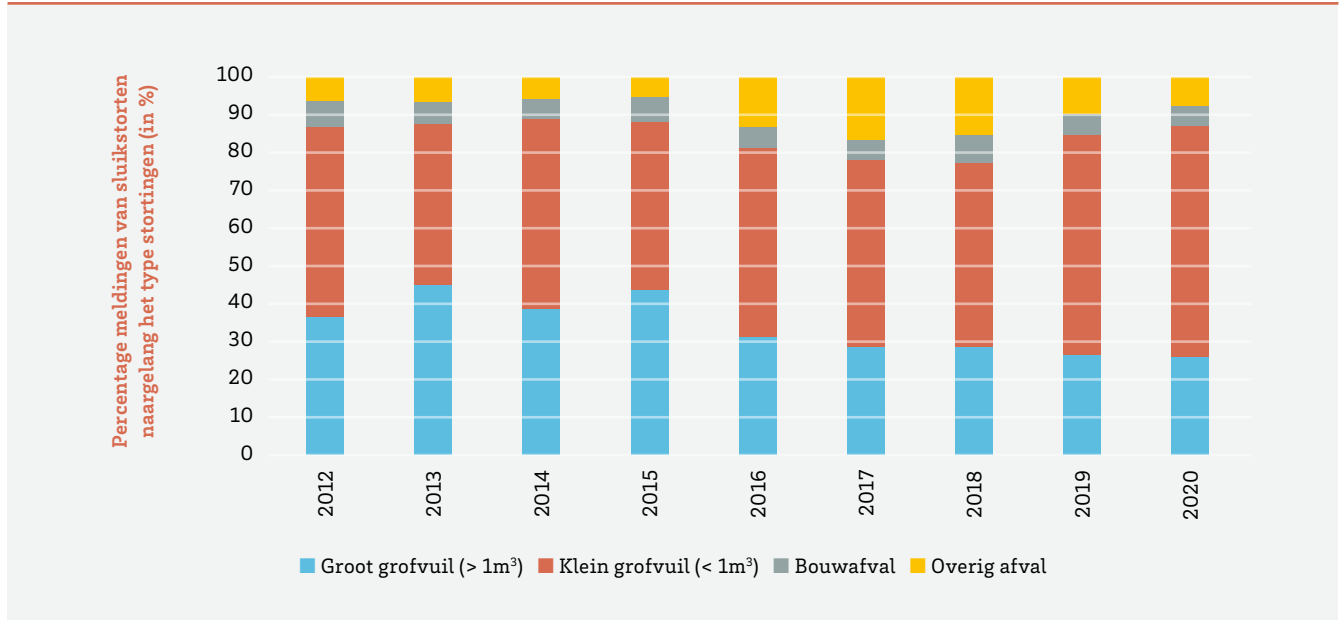


Bron: Net Brussel, berekeningen BISA.

De app **FixMyStreet** heeft het ook gemakkelijker gemaakt om klein grofvuil van minder dan 1 kubieke meter te identificeren (grafiek 10). Zelfs vóór FixMyStreet werd groot grofvuil vaker gemeld. Het aantal meldingen van klein grofvuil is tussen 2012 en 2020 veel sterker gestegen (+142,8%) dan het

aantal meldingen van groot grofvuil (+38,4%). Dit bevestigt nogmaals het feit dat **de verbeterde registratie van sluikstorten dankzij FixMyStreet het gemakkelijker heeft gemaakt om veranderingen in het gewicht van sluikstorten en de registratie ervan te vergelijken.**

GRAFIEK 10 Evolutie (in %) van de soorten gemelde illegale stortingen in het Brussels Gewest als geheel tussen 2012 en 2020



Bron: Net Brussel (AlloProNet), berekeningen BISA.

3.2 BEANTWOORDT HET AANBOD VAN INFRASTRUCTUUR EN DIENSTEN AAN DE BEHOEFTE VAN DE DOELGROEPEN? (IV 1)

Uit de resultaten van de beschrijvende analyse en de kwalitatieve interviews blijkt dat het aanbod van infrastructuur en diensten in het algemeen **in het gehele Gewest als bevredigend** kan worden beschouwd. De gewestelijke openbare dienst:

- › voert een intensieve reiniging uit;
- › houdt rekening met de behoeften van de gebruikers van de openbare ruimte via gedifferentieerde en relatief adequate schoonmaakpraktijken op het grondgebied;
- › en geeft blijk van beschikbaarheid en flexibiliteit in termen van infrastructuur.

Het gebruik van bepaalde infrastructuren, zoals vuilnisbakken, is echter **problematisch** op sommige plaatsen en zet de gewestelijke en gemeentelijke actoren ertoe aan het aanbod aan te passen. Het doel is om de doelgroepen aan te moedigen de infrastructuur op de openbare weg correct te gebruiken. In het geval van afvalbakken is het de bedoeling om modellen te installeren die minder bevorderlijk zijn voor het deponeren van zakken huishoudelijk afval (kleinschalige illegale stortingen). De strategie om in sommige gemeenten vuilnisbakken te verwijderen, is onder meer ingegeven door de wens om misbruik, zoals het storten van klein huishoudelijk afval, te voorkomen.

Hoewel op gemeentelijk en gewestelijk niveau de behoefte aan meer vuilnisbakken in bepaalde drukbezochte zones van het Gewest werd geuit, is het niet noodzakelijkerwijs de bedoeling het aantal vuilnisbakken in het gehele Gewest systematisch uit te breiden.

De vraag naar de ontwikkeling van het aantal asbakken werd aan de orde gesteld om het beheer van peuken, die een zeer specifieke overlast veroorzaken, onder de aandacht te brengen. Wat de infrastructuur betreft, hebben de gewestelijke en gemeentelijke instellingen gereageerd door, waar mogelijk, vuilnisbakken in combinatie met asbakken te plaatsen, zodat beide voorzieningen tegelijkertijd beschikbaar waren.

In het algemeen blijkt uit **de evoluties van het gewicht van het ingezamelde afval en het gebruik van de recyparken** dat het aanbod van afvalinzameling, vaste en mobiele recyparken en van de ophaling van grofvuil lijkt te voldoen aan de behoeften van een groot gedeelte van de inwoners van het Gewest,

ondanks de ongelijke spreiding van de vaste recyparken die ontstaan voor particulieren (zie figuur 6). Er kon geen onderscheid worden gemaakt tussen het gewicht van het ingezamelde afval en het gebruik door particulieren en professionals. De evolutie van het afval per soort toont een lichte stabiliteit van de **hoeveelheden bouwafval**, dat grotendeels door professionals wordt aangevoerd. De **renovatie van gebouwen in het Brussels Gewest in het kader van de Renovation-strategie**³⁶ zou in de komende jaren echter tot meer bouwafval kunnen leiden. De vraag zal dus rijzen hoe het in de recyparken moet worden verwijderd, ook al zal dit afval nog steeds vooral worden ingezameld door erkende bedrijven (afvalwagens, 'big bags', speciale verpakkingen...). De oplossingen voor deze vraag zouden als volgt kunnen zijn:

- › bijkomende gewestelijke en gemeenschappelijke recyparken openen,
- › de toegang tot privé-inzamelpunten die uitsluitend gereserveerd zijn voor professionals uitbreiden naar particulieren
- › Het prijs- en toegangsbeleid (identiteitskaart, stortingskosten) voor bepaalde soorten afval (bouwafval) herzien om particulieren en professionals aan te moedigen meer van hun afval binnen te brengen en de kosten van sluikstorten voor de overheid te beperken.

De vraag die rijst is **hoeveel inzamelpunten** (recyparken van Net Brussel en gemeentelijke centra voor afvalinzameling) er in het Gewest zijn **en waar die zich bevinden**. Terwijl het gewestelijk recypark Noord relatief dicht bij dichtbevolkte wijken en meldpunten voor sluikstorten ligt (zie figuur 6 en figuur 7), liggen vier andere gewestelijke recyparken, namelijk Sint-Pieters-Woluwe, Humaniteit, Zuid en Oudergem, in de tweede kroon van het Gewest en relatief ver van de meldpunten voor sluikstorten. Anderzijds zijn, op gemeentelijk niveau, de recyparken van Ganshoren en Sint-Joost gelegen in dichtbevolkte wijken en, in het geval van Ganshoren, in een gebied met een groot aantal meldingen van sluikstorten. Dit doet de vraag rijzen naar het aantal van deze voorzieningen en hun spreiding in het Gewest om hun toegankelijkheid voor inwoners en professionals te verbeteren, terwijl er bij de keuzes die moeten gemaakt ook rekening wordt gehouden met de overlast die deze infrastructuren veroorzaken voor omwonenden.

³⁶ <https://renovation.brussels/nl>

3.3 SANCTIES WEGENS INBREUKEN OP DE OPENBARE NETHEID IN DE OPENBARE RUIMTE

3.3.1 Verschillen het aantal en de aard van de inbreuken met betrekking tot de openbare netheid van het BHG in de loop der tijd en tussen wijken? (BV 2)

Uit interviews met de gemeenten en gewestelijke instellingen bleek over het algemeen dat **sluikstorten** (zie punt 3.1.3 voor meer details) en het **weggooien van klein afval op de openbare weg, in het bijzonder sigarettenpeuken, de meest voorkomende vormen van inbreuken waren in het Gewest** tijdens de bestudeerde periode. Zakken met huishoudelijk afval die op de openbare weg worden achtergelaten (zakken die op de verkeerde dag of op het verkeerde tijdstip buiten worden gezet, of die in de afvalbakken worden gegooid) zijn ook een vorm van overlast die veel vervuiling veroorzaakt. De antwoorden op de beschrijvende vragen 3 en 5 (punt 3.3.3) tonen in detail aan dat de soorten gepleegde inbreuken ook afhangen van contextuele factoren (woon- of handelsbuurten; ruimte zonder sociale controle...).

Terwijl de gegevens van Net Brussel het mogelijk maken om een gedetailleerde analyse te maken van het aantal illegale stortingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de evolutie ervan (zie punt 3.1.3), is dat helaas niet het geval voor de andere categorieën van inbreuken op de openbare netheid³⁷ die in het Gewest worden gepleegd. Het was immers niet mogelijk om een precies antwoord te geven op deze vraag, gezien de aard van de beschikbare gegevens voor de periode 2012-2020, die **zeer gefragmenteerd zijn en niet representatief voor het Gewest als geheel**. Ze zijn afkomstig van een beperkt aantal gemeenten (12 gemeenten tussen 2014-2015 en slechts 5 gemeenten tussen 2016 en 2017). Bovendien maken veranderingen in de categorisering van inbreuken het onmogelijk om verschillende perioden met elkaar te vergelijken. Zo geven de gegevens van het observatorium voor preventie en veiligheid aan **dat zwerfvuil op straat** (weggegooid papier, sigarettenpeuken, blikjes, afval en sluikstorten) **goed was voor ongeveer 30% van de inbreuken inzake openbare netheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2804 op een totaal van 9190) tussen 2014 en 2015**³⁸.

3.3.2 Evolutie van het aantal en het type sancties in verband met openbare netheid in het BHG (BV 4)

De gegevens over de sancties voor inbreuken op de openbare netheid weerspiegelen de ontwikkeling van de capaciteiten van de administratie voor de toepassing van de sancties en voor de verbalisering in de loop der tijd. Zo kan een opwaartse trend in de sancties eerder wijzen op een toename van het vermogen van de administratie om controles uit te voeren dan op een toename van de overlast. Dit geldt des te meer omdat Net Brussel vanaf 2016 meer personeel heeft gekregen en in dezelfde periode een groot aantal gemeentelijke vaststellende en sanctionerende ambtenaren door de GSOB werd opgeleid.

De soorten sancties en de regelgeving die daarop van toepassing is op gewestelijk en gemeentelijk niveau worden in detail weergegeven in punt 1.2.4. Gewestelijke administratieve sancties worden in heel het BHG toegepast, terwijl elke gemeente de autonomie heeft om te beslissen welk type sanctie wordt toegepast tussen de gemeentelijke administratieve sancties en het belastingreglement (tabel 2).

De meeste GAS-boetes werden geregistreerd in de gemeenten Etterbeek, Elsene en Molenbeek. De gemeente Brussel-Stad heeft het hoogste aantal door Net Brussel opgelegde gewestelijke administratieve sancties en het hoogste aantal door de gemeentediensten geheven belastingen. De gemeenten Schaarbeek en Vorst legden ook een groot aantal belastingen op.

Uit de gesprekken kwam een aantal factoren naar voren dat de verschillen in het aantal opgelegde sancties van jaar tot jaar zou kunnen verklaren. Zo is het moeilijk de overtreeders op heterdaad te betrappen, die wellicht 'voorzichtiger' zijn in de manier waarop zij hun overtredingen begaan, vooral na een periode van strenge handhaving. Zo ontsnappen ze aan de aandacht van de vaststellende ambtenaren en de politie en ontstaat de indruk dat het aantal inbreuken op de openbare netheid afneemt.

37 Het observatorium stelt meerdere categorieën van inbreuken op de openbare netheid vast: (1) zakken die op de verkeerde dag of op het verkeerde tijdstip worden buitengezet; (2) weggooien van klein afval op de openbare weg en sluikstorten; (3) spugen, plassen of poepen op de openbare weg; (4) hondenpoep; (5) zakken huishoudelijk afval in openbare afvalbakken; (6) andere vormen van vervuiling (graffiti, tags...)

38 Dit aandeel werd geschat op 37% tussen 2016 en 2017, maar het kan niet worden vergeleken met dat van de vorige periode omdat het andere categorieën van vervuiling omvat (spugen, plassen en poepen op de openbare weg). De informatie die beschikbaar is in de rapporten van Brussel Preventie en Veiligheid voor de periode 2018-2020 maakt het ook niet mogelijk om de vraag te beantwoorden, omdat de gepubliceerde gegevens de soorten inbreuken niet omvatten.

Een andere verklaring voor de schommelingen in de gegevens houdt verband met de bereidheid tot sanctioneren, die, los van het bestaan van een juridisch kader en opgeleid personeel,

afhankelijk van het oordeel en de motivatie van de agenten op het terrein (vaststellende ambtenaren en politieagenten) en de administratie (sanctionerende ambtenaren, rechterlijke macht...).

TABEL 2 Aantal gemeentelijke administratieve sancties, gewestelijke administratieve sancties en belastingen per gemeente voor overlast inzake openbare netheid, tussen 2016 en 2020

Gemeenten	Gemeentelijke sancties (1)							Gewestelijke sancties (3)				
	GAS(2)			Belastingen				PV GAN (gewestelijke sanctie)				
	2016	2017	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2020
Anderlecht	39	116	417	351	1.044	546	699	651	226	478	273	788
Oudergem	nb	16	143	nb	nb	nb	nb	29	20	74	32	26
Sint-Agatha-Berchem	44	60	nb	3	10	51	169	95	83	102	158	225
Brussel	413	328	nb	4.592	4.590	7.211	7.666	865	1.202	593	735	1.513
Etterbeek	2.363	854	315	261	836	838	427	101	93	119	80	44
Evere	192	158	393	nb	nb	nb	nb	61	47	100	71	57
Vorst	10	10	nb	1.186	892	1.359	950	147	93	193	139	124
Ganshoren	274	351	223	nb	nb	nb	nb	92	64	64	53	117
Elsene	5.188	6.807	4.035	nb	nb	nb	nb	225	141	204	124	108
Jette	172	143	nb	nb	nb	nb	nb	97	87	207	131	152
Koekelberg	79	184	174	11	0	0	2	37	25	37	55	36
Sint-Jans-Molenbeek	1.072	934	nb	nb	nb	nb	nb	423	221	207	334	353
Sint-Gillis	123	243	805	1.338	720	0	0	351	207	176	132	183
Sint-Joost	nb	nb	24	241	98	180	201	210	120	44	38	59
Schaarbeek	18	27	18	1.274	1.242	2.989	1.928	687	342	463	404	316
Ukkel	351	335	345	8	19	10	23	41	31	92	36	28
Watermaal-Bosvoorde	23	24	64	nb	nb	nb	nb	4	4	39	17	3
Sint-Lambrechts-Woluwe	19	17	43	21	23	72	101	80	60	63	81	94
Sint-Pieters-Woluwe	24	36	56	nb	nb	nb	nb	61	35	41	24	38
Totaal BHG	10.404	10.627	7.055	9.004	8.615	13.256	12.166	4.257	3.101	3.296	2.917	4.329

Noot: (nb) Niet beschikbaar omdat de regeling dit jaar niet wettelijk van kracht is in de gemeente;

(1) De GAS- en belastinggegevens zijn afkomstig uit rapporten van BPV;

(2) De door Brussel Preventie en Veiligheid gepubliceerde verslagen bevatten geen GAS-gegevens voor 2018;

(3) De gegevens inzake gewestelijke administratieve sancties voor 2016, 2017 en 2019 zijn afkomstig van rapporten gepubliceerd door BPV. De gegevens inzake gewestelijke administratieve sancties voor 2018 en 2020 zijn afgeleid van door Net Brussel verstrekte gegevens en worden ter informatie gepresenteerd. De gele vakken bevatten de hoogste waarden voor het referentiejaar.

Bronnen: Brussel Preventie en Veiligheid (safe.brussels) en Net Brussel

3.3.3 Kenmerken van wijken met veel inbreuken in verband met netheid en doelgroepen waarop sancties van toepassing zijn (BV 3 en BV 5)

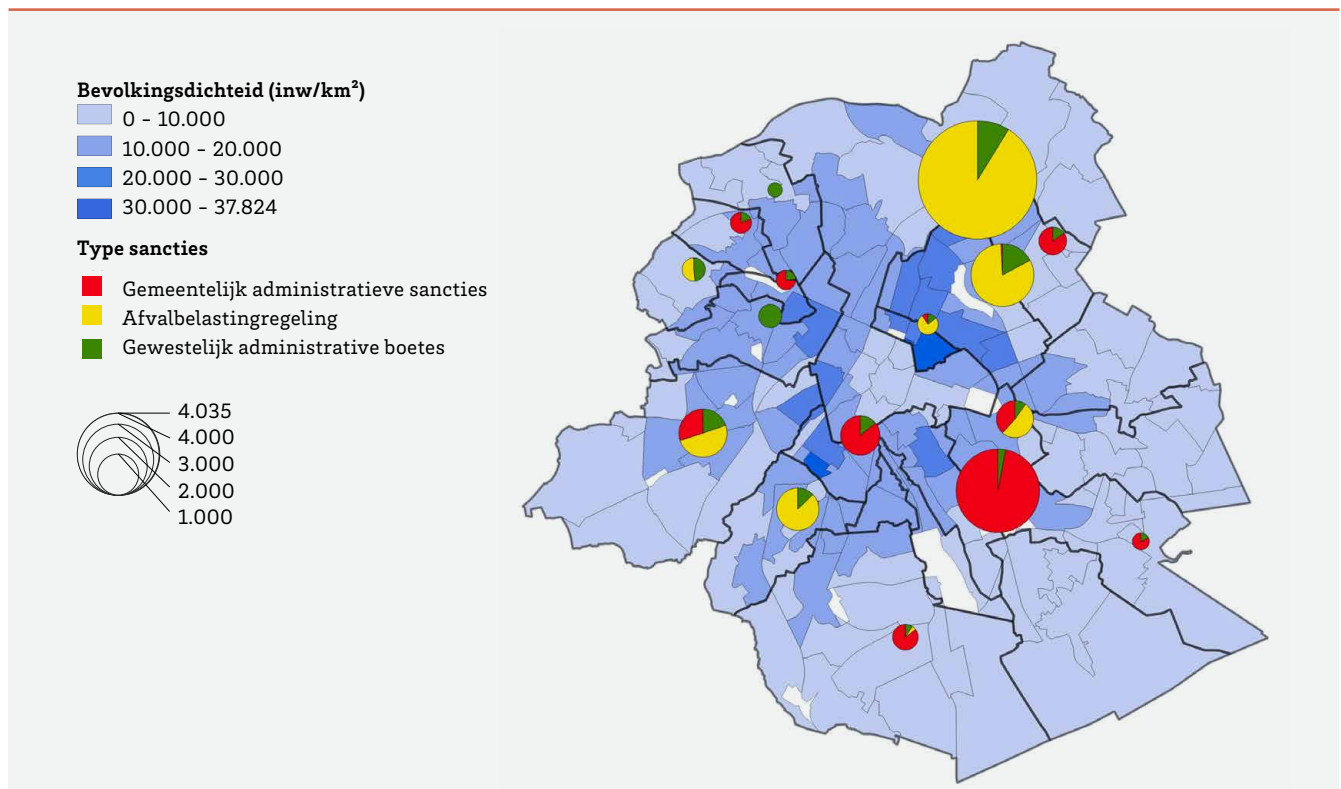
Uit gesprekken met de gemeenten en gewestelijke instellingen die verantwoordelijk zijn voor de netheid blijkt dat de **kenmerken van de overtreders sterk uiteenlopen**. Sommige soorten inbreuken kunnen heel specifiek zijn voor bepaalde categorieën doelgroepen. Zo **plegen minderjarigen meer inbreuken rond scholen en tijdens de middagpauze. Er zijn geen grote verschillen tussen het soort overtredingen dat door mannen en vrouwen wordt begaan, behalve dat mannen vaker boetes krijgen dan vrouwen**. Volgens de geïnterviewde gemeentelijke en gewestelijke actoren worden de overtredingen in het Gewest niet alleen begaan door inwoners van het Gewest. Ze worden ook gepleegd door mensen uit de andere twee gewesten (Vlaanderen en Wallonië) en soms uit andere landen (buitenlandse bezoekers en toeristen). Deze overtredingen worden gepleegd door particulieren en professionals.

Uit de interviews kwam ook een aantal contextuele factoren naar voren die verband houden met de structuur van de stad en de verschillen in de kenmerken van het gesanctioneerde publiek kunnen verklaren:

- › In de omgeving van horecagelegenheden en in winkelstraten worden inbreuken door een sterk variërend publiek gepleegd (jongeren, professionals, inwoners...);
- › In bewoonde en residentiële zones vindt men veeleer kleine illegale stortingen van bewoners;
- › Ongecontroleerde zones (dunbevolkt, onbewoond, omheind, terreinen, leegstand...) zijn bijzonder gevoelig voor grote illegale stortingen (door professionals of bewoners).

Het totale aantal sancties lijkt hoger te zijn in gemeenten met wijken met een hoge bevolkingsdichtheid in 2019 (eerste kroon en westelijk deel van de stad) (figuur 8)³⁹.

FIGUUR 8 Aantal GAS-boetes, belastingen en gewestelijke administratieve sancties per gemeente naar bevolkingsdichtheid in 2019



Bron: BISA (wijkmonitoring), Brussel Preventie en Veiligheid en Net Brussel

³⁹ De bevolkingsdichtheid in figuur 8 is een benadering voor de ruimtelijke verdeling van potentiële gebruikers van de openbare ruimte. De openbare ruimte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt immers ook gebruikt door andere categorieën gebruikers die niet voorkomen in de bevolkingsdichtheidsstatistieken: pendelaars, bezoekers en toeristen. Ook de concentratie van gebieden met economische activiteiten (winkels, kantoren...) in bepaalde wijken betekent dat de bevolkingsdichtheid ook niet representatief is voor het verkeer van de bewoners in de Brusselse openbare ruimte.

De gemeente Brussel-Stad heeft het hoogste aantal sancties in verband met openbare netheid. De reden hiervoor is de hoge concentratie van toeristische zones in deze gemeente en van commerciële ruimten, vooral in de centrale vijfhoek (stadscentrum), die zeer dichtbevolkt is en een zeer groot en divers doelpubliek heeft (inwoners, pendelaars, toeristen en bezoekers). Uit tabel 4 en figuur 8 blijkt ook de concentratie van personele middelen voor de bestraffing en repressie van inbreuken op de openbare netheid in de gemeenten van het Brusselse Gewest. De gemeente Watermaal-Bosvoorde stelt bijvoorbeeld geen GAS-boetes op omdat het geen gemeentelijke vaststellende ambtenaren op het terrein heeft. Het zijn vooral politieagenten en ambtenaren van Net Brussel die de vaststellingen doen en de processen-verbaal opmaken.

Naast boetes kunnen ook alternatieve sancties (zie punt 1.2.3.4) aan overtreders worden opgelegd. Uit de interviews kwam echter naar voren dat maar heel weinig gemeenten alternatieve straffen toepassen, ondanks de belangstelling die ze wekken. Zo bieden de gemeenten Oudergem, Schaarbeek en Elsene bemiddeling aan overtreders wanneer de overlast als niet zeer ernstig wordt beschouwd. Volgens de gemeenten houden de moeilijkheden bij de toepassing van alternatieve sancties verband met het gebrek aan communicatie tussen de diensten die belast zijn met de bestraffing van inbreuken op de openbare netheid, het (politieke) bestuursniveau en andere administratieve diensten. Er is ook het gebrek aan personeel om de straf uit te voeren, wat een aanzienlijke werklast kan betekenen (opleiding en toezicht op overtreders tijdens hun straf bijvoorbeeld). **De kosten van deze regelingen in een context van budgettaire soberheid voor de gemeenten en gewestelijke instellingen vormen ook een belemmering voor de uitvoering van alternatieve sancties.** Tot slot zouden **deze sancties**, die niet van toepassing zijn op professionals, bezoekers of toeristen, **alleen gelden voor inwoners van het Gewest.**

3.3.4 Gebruik van videobewaking in het kader van sancties (BV 6)

Alle institutionele actoren die betrokken zijn bij de openbare netheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben in de interviews aangegeven dat videobewaking een **doeltreffend instrument is om inbreuken op de openbare netheid te bestrijden**. Beelden en video-opnamen van overtreders zijn namelijk een doeltreffende manier om hen te identificeren, vooral wanneer de overtreding is begaan met een voertuig waarvan het kenteken de identificatie van de eigenaar mogelijk maakt. Dit is soms het geval voor overtredingen met betrekking tot sluikestorten.

Overtredingen van **personen te voet zijn moeilijker te bestraffen** omdat het momenteel niet mogelijk is personen automatisch te identificeren op basis van hun morfologische kenmerken. Sommige gemeenten compenseren dit door overtreders die hun daden te voet hebben gepleegd op te sporen via contactpersonen, met name wijkagenten. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeenten Brussel-Stad en Anderlecht, die er zo in slagen een groot aantal overtreders te straffen. Deze identificatiemethode heeft zijn beperkingen omdat men de overtreders moet kunnen identificeren zonder gebruik te maken van een geautomatiseerd gezichtsherkenningssysteem. Alleen het geheugen van de wijkagenten en hun kennis van de inwoners wordt gebruikt om overtreders te herkennen. De beperkingen in verband met de bescherming van individuele gegevens en de persoonlijke levenssfeer, alsmede de beperkingen op het gebruik van een geautomatiseerd gezichtsherkenningssysteem, maken een algemeen gebruik van videobewaking niet mogelijk. Gedetailleerde gegevens over de kenmerken van de overtreders die via camera's worden bestraft, zijn niet beschikbaar wegens het vertrouwelijke karakter ervan. Bovendien richt deze methode van herkenning via kennis van de bewoners zich momenteel alleen op de bewoners van de wijk/gemeente.

TABEL 3 Aantal door Net Brussel opgestelde pv's op basis van videobewakingsbeelden in 2020

Gemeenten	2020
Anderlecht	82
Sint-Agatha-Berchem	96
De Stad Brussel	42
Etterbeek	3
Vorst	41
Ganshoren	2
Elsene	1
Sint-Jans-Molenbeek	6
TOTAAL	273

Bron: Net Brussel, 2020

Het was helaas niet mogelijk om gedetailleerde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te verkrijgen over de evolutie van het aantal geïnstalleerde camera's in het Gewest, de locaties waar deze camera's sinds 2012 zijn geïnstalleerd, en over het aantal overtredingen in verband met de openbare netheid die via videobewaking zijn vastgelegd en bestraft. Het gebrek aan gedetailleerde gegevens betekende ook dat het niet mogelijk was om de effecten te analyseren van het verplaatsen van sluikstorten naar locaties waar geen camera's aanwezig waren. Uit de interviews met de gemeenten blijkt echter dat de door de gemeenten ingezette videobewaking het mogelijk zou hebben gemaakt om in 2020 ongeveer zestig bruikbare pv's van vaststelling per maand op te stellen, naast de 273 pv's die door Net Brussel werden uitgeschreven (tabel 3).

Logistiek gezien heeft **videobewaking** het nadeel duur te zijn. Voor de exploitatie ervan is ook de tussenkomst van een externe operator nodig. Het zou misschien interessanter zijn voor de gemeenten als deze operatie zou worden uitgevoerd als onderdeel van een **overheidsopdracht op gewestelijk niveau, om schaalvoordelen te behalen**. Dit zou een langere en meer rationele inzet van deze camera's op geïdentificeerde hotspots in het Gewest mogelijk maken. De gewestelijke inzet van videobewaking kan worden ontwikkeld in het kader van de coördinatie tussen gemeenten en andere gewestelijke actoren op het gebied van netheid.

3.3.5 De afschrikkende werking van sancties en videobewaking in het BHG (IV 2)

De **afschrikkende werking van videobewaking wordt door alle gewestelijke en gemeentelijke actoren erkend**. De aanwezigheid van een camera en de vrees om te worden geïdentificeerd kunnen een belangrijk afschrikkend middel zijn op plaatsen waar herhaaldelijk ernstige overtredingen worden begaan (zoals sluikstorten rond glas- en textielbollen, in zones met weinig sociale controle). De afschrikking vereist dat het toestel zo zichtbaar mogelijk is voor het publiek, terwijl de repressie alleen doeltreffend kan zijn als het apparaat 'verborgen' is om overtreders te identificeren zonder dat ze het weten.

Voor de sancties is er een effect dat verband houdt met de economische draagkracht van de dader en een aantal contextuele factoren. Uit de kwalitatieve interviews met de gemeenten en Net Brussel blijkt dat het **afschrikkende karakter van boetes die in het kader van gemeentelijke en gewestelijke administratieve sancties⁴⁰ aan de overtreders worden**

opgelegd, vrij gemengd is, afhankelijk van de sociaaleconomische kenmerken van de overtreders. De 'rijkste' overtreders slagen er immers meestal zonder problemen in te betalen. Anderzijds hebben de armste overtreders er geen probleem mee om niet te betalen, omdat de autoriteiten bij gebrek aan eigendom en bezittingen niets kunnen doen om de bedragen te innen. Het geaggregeerde karakter per jaar en per gemeente van de gegevens over gemeentelijke en gewestelijke administratieve sancties en gemeentelijke belastingen en het ontbreken van gedetailleerde gegevens over de bedragen van sancties maakten geen gedetailleerde analyse mogelijk om de gedifferentieerde effecten van deze categorieën van sancties op de doelgroepen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te vergelijken.

Volgens de gemeenten en Net Brussel is **de harmonisering van het type sancties momenteel** geen prioriteit. De gemeenten en gewestelijke instellingen die belast zijn met de bestrafing van inbreuken op de openbare netheid zijn namelijk van mening dat **het huidige arsenaal meer dan voldoende is om alle mogelijke gevallen van overtreding te dekken**. De wetteksten, de opleidingsmodellen en het personeel zorgen ervoor dat inbreuken op de openbare netheid in de openbare ruimte naar behoren worden aangepakt. Het **grootste probleem ligt in de praktische toepassing ervan op het terrein**. Het zal altijd moeilijk zijn een dader op heterdaad te betrapen. Bovendien zijn de terreinmedewerkers om diverse redenen niet altijd bereid om sancties op te leggen (minderjarige of heel oude overtreders, risico op confrontatie met overtreders...) en blijft het aantal vaststellende ambtenaren ontoereikend. **Op dit niveau is dus een politieke impuls nodig**, wil men **het sanctie-instrument meer gaan gebruiken**. Anderzijds benadrukten de gemeenten en Net Brussel de noodzaak van **een betere coördinatie van de acties tussen de verschillende gewestelijke en gemeentelijke actoren**. Deze coördinatie zou op politiek niveau door de gewestelijke autoriteiten moeten worden geïnitieerd om duidelijke doelstellingen voor het Gewest op het gebied van openbare netheid vast te leggen. De betrokkenheid van de gewestelijke en gemeentelijke autoriteiten bij dit coördinatieproces zal helpen om het potentiële obstakel van de complexe verdeling van verantwoordelijkheden voor de openbare netheid tussen de verschillende actoren in het Gewest te overwinnen. Het delen van informatie tussen overtreders die in verschillende gemeenten zijn bestraft, is ook een vorm van coördinatie die zou kunnen worden toegepast, en waarmee een duidelijk signaal zou worden afgegeven dat men het gevoel van straffeloosheid wil bestrijden, met of zonder recidive.

⁴⁰ Gewestelijke administratieve sancties worden beschouwd als superieur aan gemeentelijke administratieve sancties wat betreft juridische gradatie en niveau van uit te voeren procedure. Een met een gemeentelijke administratieve sanctie bestrafte overtreding kan worden vervangen door een gewestelijke administratieve sanctie indien de eerste sanctie niet voldoende afschrikkend blijkt te zijn.

3.4 VOORLICHTING EN SENSIBILISERING INZAKE OPENBARE NETHEID

3.4.1 Types sensibiliseringsacties inzake openbare netheid in het BHG (BV 7)

Het is moeilijk een volledige lijst op te stellen van alle sensibiliseringsactiviteiten die door alle gewestelijke, gemeentelijke en lokale actoren (verenigingen...) tijdens de uitvoering van het Netheidsplan 2012-2017 zijn ondernomen. In de interviews zijn enkele **acties** vastgesteld die **illustratief zijn voor de preventiewerkzaamheden** die de afgelopen jaren op gewestelijk en gemeentelijk niveau zijn verricht. Op basis van de periodiciteit van de uitvoering en de relatie tussen de uitvoerders en de doelgroepen kunnen deze preventieve acties in drie hoofdcategorieën worden ingedeeld:

1. **De eerste categorie omvat de permanente voorlichting en communicatie** aan de **inwoners** van het Gewest via websites, informatiebladen en affiches over de netheidsinfrastructuur (vuilnisbakken, glasbollen...). Dit soort acties wordt permanent uitgevoerd door alle gewestelijke en gemeentelijke actoren naargelang van hun verantwoordelijkheidsdomeinen (recyparken, FostPlus, groene ruimten of wegen die door het Gewest of door de gemeenten worden beheerd). Aan deze categorie kan ook het **beheer van de afvalinzameling tijdens wegenwerken** worden toegevoegd, waarbij Net Brussel en de gemeenten de bewoners informeren over de tijdelijke nieuwe locaties voor de plaatsing van de zakken.
2. **De tweede categorie betreft sensibiliseringsacties met een lokale reikwijdte.** Ze worden georganiseerd door buurtverenigingen en andere groepen burgers naar aanleiding van een in hun onmiddellijke omgeving geconstateerd netheidsprobleem (clean up...).
3. **De derde categorie omvat sensibiliseringsacties op gemeentelijk en/of gewestelijk niveau, op initiatief van de gewestelijke instellingen** met hulp van de gemeenten en/of lokale verenigingen, om dezelfde sensibiliseringsboodschap op verschillende plaatsen in het Gewest te verspreiden.

Doelgroepen van de sensibilisering

Deze sensibiliseringsacties zijn in de eerste plaats gericht op de **inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**. Dit publiek is immers het gemakkelijkst te bereiken omdat het te identificeren en te lokaliseren is via de woonplaats. Deze mensen kunnen ook bereikt worden via buurtverenigingen en door contacten met gemeentelijke instellingen. Bewoners kunnen dus de focus zijn van specifieke lokale initiatieven, afhankelijk van de aard van de ondervonden problemen en contextuele factoren, zoals de **organisatie van mobiele containerparken** door Net Brussel en de gemeenten voor de inzameling van grofvuil, PMD...

Professionals (horeca, kleine winkels...) zijn eveneens een relatief gemakkelijk te bereiken doelgroep via hun beroepsorganisaties of de gemeentelijke en gewestelijke instellingen.

Jongeren zijn een doelgroep die regelmatig via scholen wordt bereikt. De sensibilisering van jongeren in scholen is ook een manier om indirect de ouders te bereiken en de burgers van morgen op te voeden inzake netheid.

Pendelaars, bezoekers en toeristen kunnen worden bereikt via sensibiliseringscampagnes met bredere doelstellingen die gericht zijn op alle gebruikers van het Brusselse grondgebied (campagnes in openbare parken, groene ruimten, openbaar vervoer...).

Verbindingsgroepen (buurtverenigingen, beroepsfederaties, scholen...) kunnen rechtstreeks of via de gemeenten contact opnemen met de gewestelijke instellingen. Net Brussel en Leefmilieu Brussel⁴¹ willen, samen met de gemeenten, een netwerk van netheidsambassadeurs opzetten om contacten met de doelgroepen in stand te houden en te formaliseren. Voorwaarde is echter dat er menselijke, materiële en budgettaire middelen beschikbaar zijn om het systeem doeltreffend te laten functioneren. De oprichting van een groep die zich bezighoudt met de identificatie van verbindingsgroepen en de aanwerving van netheidsambassadeurs, zoals in Wallonië, is een oplossing om de contacten te formaliseren en in stand te houden.

41 Leefmilieu Brussel legt deze contacten via Hub.Brussels, dat een gegevensbank bezit van verenigingen en beroepsfederaties.

Bewustmaking door opgeleid personeel ⁴²

Door hun werk op het terrein **dragen de schoonmakers en vaststellende ambtenaren** van Net Brussel en de gemeenten ook **bij**, in de breedste zin van het woord, tot de **verspreiding van informatie en de sensibilisering van de doelgroepen** met betrekking tot de netheid van de openbare ruimte. De terreinmedewerkers verrichten hun dagelijkse activiteiten namelijk onder de bevolking en bij andere doelgroepen. Zo kan ze worden gevraagd om, binnen de grenzen van hun kennis, vaardigheden en verantwoordelijkheden, informatie te verstrekken aan de gebruikers van de openbare ruimte die ze op hun werkplek ontmoeten (plaats van de vuilnisbakken, plaats van het dichtstbijzijnde recypark of inzamelcentrum, soort afval dat via de te gebruiken voorziening moet worden verwijderd...). In die zin hebben de voorlichtings- en sensibiliseringsacties van de terreinmedewerkers van de openbare netheid een onmiddellijk lokaal effect.

Waar nodig wordt de operationele kennis van de terreinmedewerkers ook gebruikt in het kader van sensibiliseringsacties en -campagnes met een bredere reikwijdte in ruimte en tijd. Tijdens de sensibiliseringsactiviteiten kunnen Net Brussel en de gemeenten hun expertise ter beschikking stellen inzake de schoonmaak, de uitrusting voor het veldwerk en de verwijdering van het verzamelde afval. Het is dus niet alleen een sensibiliseringsactiviteit wat betreft communicatie, maar ook een operationele actie. De gewestelijke instellingen hebben zoveel mogelijk activiteiten uitgevoerd of hebben aan zoveel mogelijk activiteiten deelgenomen waarbij burgers [vooral inwoners van het Gewest] betrokken zijn.

Om de doeltreffendheid van deze sensibiliseringsacties en de daadwerkelijke steun van de inwoners te garanderen, hebben de gemeenten, Net Brussel en Leefmilieu Brussel communicatie opgezet die aangepast is aan de culturele diversiteit van de doelgroepen, naast het gebruik van de drie landstalen (Nederlands, Frans en Duits) en het Engels.

3.4.2 Impact van sensibilisering op gedragsveranderingen (IV 4)

Uit de interviews met de gemeenten en gewestelijke instellingen blijkt **een gemengd gevoel over het effect van de in het Gewest gevoerde sensibiliseringscampagnes en -acties op het algemene gedrag van de doelgroepen**. In het algemeen wordt het kortetermijneffect van deze sensibiliseringscampagnes en -acties op het gedrag van de doelgroepen door de actoren die deze campagnes uitvoeren als positief beschouwd (campagne 'Geen broel rond mijn bol'). Een van de onzekerheden in de analyse van het effect van sensibilisering op gedragsverandering bij de doelgroepen is **de duurzaamheid van de resultaten op middellange en lange termijn**. Sommige boodschappen hebben namelijk de neiging om, indien ze niet regelmatig worden versterkt, na verloop van tijd te vervagen of te veranderen binnen de bevolking en de doelgroepen. Deze situatie kan leiden tot een terugkeer naar de situatie van vóór de uitvoering van de sensibiliseringscampagne, of zelfs tot het ontstaan, soms onbewust, van nieuwe vormen van inbreuken op de openbare netheid.

Gedragsverandering is moeilijk objectief te beoordelen in verhouding tot de sensibiliseringsactiviteiten op het terrein. Ondanks de positieve resultaten op de korte termijn, hebben de gemeentelijke en gewestelijke spelers de indruk dat het gedrag van de bewoners op de middellange en lange termijn niet fundamenteel is veranderd. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar in bepaalde wijken met acute netheidsproblemen geen duidelijke verbetering van netheid is vastgesteld. De problemen kunnen ook naar andere gebieden verschuiven.

42 De Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB) had in haar catalogus voor 2018 een opleiding voorgesteld over bewustwording van openbare netheid en respect voor het milieu. Deze opleiding stond open voor iedereen die werkzaam was in gemeentelijke en gewestelijke diensten in verband met de openbare netheid en het afvalbeheer. Deze opleiding werd verstrekt aan de in deze periode opgeleide vaststellende ambtenaren (gewestelijke en gemeentelijke ambtenaren) en GAS-bemiddelaars (gemeentelijke ambtenaren).

Het publiek is vaak niet erg 'proactief' in het zoeken naar informatie, ook al is die beschikbaar en gemakkelijk online toegankelijk. Een deel van dat publiek wacht tot het de informatie krijgt. De dagelijkse beperkingen waarmee de bevolking wordt geconfronteerd (kosten van levensonderhoud, werkloosheid...) kunnen verklaren waarom sommige inwoners zich niet houden aan goede praktijken op het gebied van de netheid in de openbare ruimte. Zij vinden het belangrijker om te zorgen voor de netheid in hun woning of in hun directe omgeving (straat, buurt) dan in ruimten die ze niet direct aangaan. Net als bij sancties verklaren ook contextuele factoren het gebrek aan verbetering of gedragsverandering bij de doelgroepen:

- › gebrek aan identiteitsdocumenten waardoor ze geen toegang hebben tot openbare voorzieningen zoals recyparken of thuisophaaldiensten;
- › moeten betalen voor de verwijdering van bepaalde soorten afval;
- › sommige huishoudens hebben geen auto, wat de toegang tot openbare voorzieningen bemoeilijkt (gewicht en volume van het te verplaatsen afval);
- › dichtbevolkte wijken waar de meerderheid van de bewoners niet over de juiste reflexen of kennis van de juiste praktijken beschikt om hun afval efficiënt te verwijderen (bijvoorbeeld naar recyparken of door ophaling aan huis).
- › gebrek aan infrastructuur voor het beheer van bepaalde soorten afval in de betrokken wijken;
- › gebrek aan ruimte in sommige huizen, waardoor huishoudens zich snel willen ontdoen van grofvuil om ruimte vrij te maken in huis;
- › hoog verloop van bewoners in bepaalde buurten (veelvuldige verhuizingen en dus aankoop van goedkope meubelen die gemakkelijk zijn af te voeren).

Uit de interviews is meer bepaald gebleken dat de verwijdering van grofvuil op de aangewezen locaties een sensibiliseringsmaatregel is die in het hele Gewest op verschillende manieren wordt toegepast, afhankelijk van de institutionele actoren:

- › Sommige schoonmaakdiensten pleiten voor onmiddellijke verwijdering om te voorkomen dat ander afval wordt aangetrokken en doen een soort oproep voor statiegeld;
- › Anderen pleiten daarentegen voor latere verwijdering om mensen bewust te maken van onbeschaafd gedrag en het feit dat de schoonmaakdiensten niet direct langs zullen komen.

De **frequentie van het ophalen** is ook een factor die als complex naar voren kwam uit onze interviews. In feite leidt het tot een zekere **uitputting bij de schoonmaakdiensten**, die voortdurend grote hoeveelheden afval op dezelfde plaatsen oprapen, zonder enige gedragsverandering te zien.

Dit hoeft echter niet per se als een negatieve situatie te worden gezien. Net als bij schoonmaakactiviteiten op het terrein **zijn de sensibilisering en de voorlichting van de doelgroepen activiteiten die voortdurend, of ten minste op cyclische basis, moeten worden uitgevoerd om de duurzaamheid van de resultaten te waarborgen en voort te bouwen op de tijdens eerdere campagnes opgedane ervaring.** De noodzaak om nieuwe uitdagingen aan te gaan, kan een bron van creativiteit zijn om de boodschap en de sensibiliseringsacties te vernieuwen, wat positief kan zijn voor het behoud van de betrokkenheid en de belangstelling van de doelgroepen.

De systemen voor de opvolging van de bewustwordingscampagnes zijn ook een belangrijke factor bij het analyseren van de impact ervan. Deze systemen zijn voornamelijk gebaseerd op het institutionele geheugen van de dienst die belast is met sensibilisering, d.w.z. de kennis van de mensen die op de dienst werken, en het bijhouden van de archieven van de communicatiediensten van de instelling. Deze institutionele kennis kan verzwakken als er een groot personeelsverloop is bij de dienst of als de externe dienstverleners die de uitvoering en de opvolging van de bewustmakingsactiviteiten op zich hebben genomen, verdwijnen. In dat geval blijft hoofdzakelijk kennis van de actuele of recente activiteiten over en is het niet mogelijk het effect van de sensibiliseringsacties uit het verleden met enige significante tijdsdiepte te analyseren. Het opzetten van een gedetailleerde gegevensbank over de in het Gewest uitgevoerde sensibiliseringsactiviteiten is op de korte termijn geen doelstelling vanwege de aard van de gegevens, die moeilijk te verzamelen zijn (kwantitatief of kwalitatief), en het gebrek aan tijd, budget en personeel dat aan deze activiteit zou moeten worden toegewezen, ten koste van de activiteiten op het terrein. Ook rijst de vraag of deze gegevensbank een concreet/onzeker nut heeft voor het beheer van de openbare netheid en de analyse van het effect van de sensibilisering op de openbare netheid.

3.4.3 Coördinatie tussen sensibilisering en sancties (IV 3)

Het antwoord op deze vraag is complex. Hoewel de complementariteit van de doelstellingen van de sanctie- en sensibiliseringsprocessen duidelijk lijkt wat het doel betreft, namelijk het terugdringen van inbreuken op de openbare netheid in de openbare ruimte, is de uitvoering van de processen in werkelijkheid slechts in zeer beperkte mate of zelfs helemaal **niet formeel gecoördineerd**. Bepaalde gemeentelijke en gewestelijke instellingen proberen in hun netheidsbeleid zoveel mogelijk rekening te houden met deze complementariteit. Beide activiteiten worden immers door de gemeenten en de gewestelijke instellingen uitgevoerd naargelang van de prioriteit die er in het netheidsbeleid aan wordt gegeven. Daarom geven sommige gemeenten er de voorkeur aan overtreders een sanctie op te leggen om een krachtig signaal af te geven. Anderen zullen in eerste instantie de voorkeur geven aan voorlichting en sensibilisering om de doelgroepen bewust te maken van de gevolgen van inbreuken op de openbare netheid en vervolgens, in een tweede fase, de geconstateerde overtredingen bestraffen.

Ondanks de duidelijke complementariteit van de twee activiteiten **is het niveau van de coördinatie niet systematisch en verschilt het sterk per instelling**. Zo is er geen formele en structurele coördinatie tussen de sensibilisering en het proces van sanctionering van inbreuken op de openbare netheid op het niveau van de gewestelijke instellingen. Deze activiteiten vinden plaats in afzonderlijke departementen die elk apart opereren en hun acties afzonderlijk plannen. Niettemin bestaan er communicatiekanalen via welke de met sancties en sensibilisering belaste diensten elkaar ondersteunen, door relevante informatie uit te wisselen over zaken die een bijzondere aandacht vereisen. In sommige gemeenten worden de preventie- en repressieacties vrij goed gecoördineerd, terwijl dat in andere gemeenten niet of nauwelijks het geval is.

Anderzijds lijkt de samenwerking tussen de gewestelijke instellingen (Net Brussel en Leefmilieu Brussel) en de gemeenten in het kader van de sensibiliseringscampagnes nauwer en systematischer dan in het kader van de sancties. Dit kan te maken hebben met het feit dat de sensibiliseringscampagnes met specifieke doelstellingen worden gevoerd en niet aan dezelfde complexe juridische verplichtingen zijn onderworpen als sancties (GAS-wet, afvalverordening, belasting...). Voorafgaand overleg tussen de gewestelijke instellingen en de lokale actoren (gemeenten, buurtverenigingen...) is eveneens een fundamenteel criterium voor de uitvoering en het welslagen van een sensibiliseringscampagne.

4. AANBEVELINGEN

4.1 ALGEMENE AANBEVELINGEN INZAKE OPENBARE NETHEID

- › De verbanden tussen de gewestelijke strategie en het gemeentelijke beleid inzake openbare netheid vanaf de ontwerp-fase verduidelijken;
- › De verschillende doelstellingen van het gewestelijk en gemeentelijk beleid inzake openbare netheid op elkaar afstemmen;
- › Strategieën ontwikkelen om de steun van de doelgroepen voor de doelstellingen van de gewestelijke strategie en het gemeentelijk beleid inzake openbare netheid te vergroten.

De analyse van het gewestelijke (Netheidsplan 2012-2017) en het gemeentelijke netheidsbeleid heeft de **diversiteit en complexiteit van de oorzakelijke verbanden tussen de uitgevoerde projecten en de verwachte resultaten aangetoond**, zodat de door de gewestelijke en gemeentelijke actoren nagestreefde doelstellingen op de globale schaal van het Gewest een zeer complex beeld vormen. In de toekomst moeten de doelstellingen van een gewestelijke strategie en het verband tussen die strategie en het gevoerde gemeentelijke beleid worden verduidelijkt. Dit zou het mogelijk maken om de causale verbanden tussen prestaties en resultaten te verfijnen, evenals de verwachte resultaten tijdens de verschillende uitvoeringsfasen. Deze verduidelijking zal ook meer samenhang en samenwerking tussen de actoren mogelijk maken, zowel op gemeentelijk als op gewestelijk niveau, en de realisatie van een ware gemeenschappelijke visie.

Deze **convergentie van doelstellingen is een belangrijke stap in de uitvoering van de netheidsstrategie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**. Ondanks de verdeling van de interventiezones tussen het gewestelijke en het gemeentelijke niveau (iets minder dan 80% van de axiale lengte van de wegen wordt verzorgd door de gemeenten en 20% door Net Brussel), **zijn de meeste problemen op het gebied van openbare netheid namelijk dezelfde** in het hele Gewest. Oplossingen voor deze problemen vereisen samenwerking van alle gewestelijke actoren. Dat geldt met name **voor het probleem van sluikstorten, dat een zeer veel voorkomende inbreuk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en een bron van aanzienlijke vervuiling blijkt te zijn**. Het complexe beheer van het sluikstorten, zowel wat betreft de preventie als de operationele aanpak ervan en de identificatie en bestraffing van de overtreeders, maakt dit tot **een prioriteit van het overheidsbeleid** voor alle institutionele actoren in Brussel, ongeacht het bestuursniveau.

Naast het beheer van de operationele en regelgevende aspecten van een strategie voor openbare netheid, **moeten de institutionele actoren positieve sensibiliseringsstrategieën voor de doelgroepen ontwikkelen om hun steun voor de visie en de acties van een gewestelijke strategie en gewestelijk beleid te vergroten**. Deze positieve sensibilisering moet gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de gemeenschappelijke ruimten in verband met de netheid van de openbare ruimte. De positieve sensibilisering verschilt van de negatieve sensibilisering, die vooral gericht is op inbreuken op de openbare netheid en de gevolgen daarvan (belastingen, gemeentelijke of gewestelijke administratieve boetes). De institutionele actoren zullen ook meer moeten communiceren en de doelgroepen beter moeten informeren over de initiatieven op het gebied van de openbare netheid, en dit op een omvattende, eenvoudige en samenhangende manier.

De Brusselse overheidsinstellingen moeten een extern monitoringproces over deze kwestie opzetten. Deze monitoring moet het mogelijk maken de analyse en het gebruik van relevante praktijken op het gebied van de openbare netheid die in andere steden worden toegepast (afvalbeheer, sensibilisering, beleidsevaluaties...), te volgen en te ontwikkelen.

4.2 AANBEVELING VOOR INFRASTRUCTUUR EN DIENSTVERLENING

- › De bestaande samenwerking tussen de verschillende gewestelijke en gemeentelijke actoren in het tenuitvoerleggingsproces van de infrastructuur en de uitvoering van de diensten voor de openbare netheid versterken;
- › In de gewestelijke strategie en in het gemeentelijk beleid inzake de reiniging van de openbare ruimte en afvalinzameling rekening houden met andere strategieën en beleidsmaatregelen die afval in de openbare ruimte kunnen veroorzaken;
- › De dekking van afvalinzameling in het hele Gewest optimaliseren via vaste recyparken, mobiele recyparken, gemeentelijke inzamelcentra en ophaling aan huis.

Wat de infrastructuur en dienstverlening betreft, is de belangrijkste vaststelling uit de analyse van de gegevens en de interviews dat **Net Brussel beantwoordt aan de behoeften van de gebruikers van de openbare ruimte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**. De gewestelijke openbare diensten geven dus blijk van beschikbaarheid en flexibiliteit op het gebied van de infrastructuur en de diensten. Ze kunnen zones met veel vervuiling indien nodig intensief reinigen.

De bestaande samenwerking tussen de verschillende gewestelijke en gemeentelijke actoren die belast zijn met het operationele proces van straatreiniging en het ophalen van afval uit de openbare vuilnisbakken moet worden versterkt. Ook de kwestie van optimaal beheer van de schoonmaak door de verschillende actoren moet aan de orde komen, evenals de beoogde doelstellingen ten aanzien van het doelpubliek, die als leidraad kunnen dienen voor de strategieën voor de plaatsing van de infrastructuur en het soort straatmeubilair (vuilnisbakken, asbakken, containerparken, glasbollen...). Sommige beleidsmaatregelen om het aantal vuilnisbakken te verhogen, te behouden of te verlagen, hebben bijvoorbeeld gevolgen voor de netheid die de lokale administratieve of operationele grenzen van elke entiteit overschrijden. Deze strategieën moeten zoveel mogelijk worden geharmoniseerd. Hetzelfde geldt voor de infrastructuur voor sigarettenpeuken die op de grond worden gegooid en die doelgroepen aanzet tot gedrag dat moet worden vermeden, namelijk sigarettenpeuken op de grond gooien.

Ondanks de daling in 2020 van de hoeveelheden afval van straatreiniging door Net Brussel en van het aantal meldingen van sluikstorten in het Gewest, is het waarschijnlijk dat de stijgende trend die in de jaren voor de gezondheidscrisis werd vastgesteld, zich opnieuw voordoet en de volgende jaren zal aanhouden.

Het aantal vuilnisbakken op de gewestelijke en gemeentelijke wegen, maar ook het aantal inzamelpunten (recyparken en inzamelcentra) die toegankelijk zijn voor het publiek en voor professionals – moeten worden gezien in het licht van andere gewestelijke en gemeentelijke beleidsmaatregelen. In dit verband kan het belangrijk zijn om de **strategieën voor afvalinzameling van de andere Brusselse beleidsmaatregelen die grote hoeveelheden afval kunnen opleveren te coördineren, en zelfs om het afval in te zetten als hulpmiddel**. Daartoe

behoren bijvoorbeeld maatregelen om de energierenovatie van gebouwen in de hoofdstad te versnellen (Renolution⁴³) of maatregelen van de strategie voor een economische transitie (Shifting Economy⁴⁴) in verband met de terugwinning van afval (bijvoorbeeld elektronisch, huishoudelijk en bouwafval, meubilair of sigarettenpeuken). Dit vereist een beter begrip van het afval dat in de openbare ruimte wordt ingezameld, evenals een strategie voor afvalinzamelingsinfrastructuur met de mogelijkheid van selectieve ophaling, zoals het geval is voor sigarettenpeuken.

Uit de resultaten van de evaluatie blijkt ook dat de infrastructuur voor afvalinzameling (recyparken en inzamelcentra) en de operationele capaciteit van de reinigingsdiensten van het Gewest moeten worden uitgebreid. Het aantal inzamelpunten in het Gewest kan worden uitgebreid, waarbij rekening wordt gehouden met de complementariteit tussen vaste recyparken, mobiele recyparken, gemeentelijke inzamelcentra en ophaling aan huis, teneinde een optimale dekking van het Gewest te waarborgen. Bij de vestiging van nieuwe inzamelingsseenheden moet rekening worden gehouden met de ongemakken die gepaard gaan met dit soort faciliteiten (geluidsoverlast, verkeersproblemen tijdens drukke perioden, kosten voor het storten van professioneel afval...)

Er moeten ook vraagtekens worden geplaatst bij de **heffingen voor** in de **recyparken ingezameld afval**, gezien de kosten van de inzameling van illegaal gestort afval door de openbare dienst en de sterke toename van de volumes illegaal gestort afval op de wegen. Een paradigmaverschuiving zou kunnen worden overwogen door particulieren die bepaalde soorten afval naar de recyparken brengen, financieel te steunen.

Ten slotte wordt aanbevolen om, zoals reeds het geval is voor het huishoudelijk afval dat door Net Brussel wordt opgehaald, een indicator te ontwikkelen die informatie verschaft over de totale hoeveelheid afval afkomstig van de reiniging van openbare ruimten en inzamelpunten (recyparken en inzamelcentra) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Bij de opzet van de indicator kan rekening worden gehouden met de gewestelijke operationele kenmerken door een onderscheid te maken tussen de door elke gemeente en door Net Brussel ingezamelde hoeveelheden.

43 <https://renolution.brussels/nl>

44 <https://shiftingeconomy.brussels/>

4.3 AANBEVELINGEN VOOR SANCTIEBELEID

- › De communicatie van de gewestelijke en gemeentelijke actoren over de sancties inzake openbare netheid vereenvoudigen en versterken;
- › De vaststelling van overtredingen ter plaatse vergemakkelijken door meer actoren te machtigen deze vaststellingen te doen;
- › Een overheidsopdracht uitschrijven om de inzet en het beheer van videobewaking voor de openbare netheid door de gemeenten en Net Brussel te vergemakkelijken.
- › In de gewestelijke strategie en in het gemeentelijk beleid inzake de reiniging van de openbare ruimte en afvalinzameling rekening houden met andere strategieën en beleidsmaatregelen die het sanctiebeleid kunnen beïnvloeden

Hoewel het wenselijk kan lijken dat verschillende beleidsmaatregelen naast elkaar bestaan, afhankelijk van de onderzochte problemen, wordt een **eenvoudige en coherente boodschap op het grondgebied van het Gewest met betrekking tot deze sancties aanbevolen**. Op die manier kan het gevoel van straffeloosheid bij de gebruikers en vooral bij bepaalde overtreders (bijvoorbeeld recidivisten) worden bestreden. Ondanks de zwakke coördinatie tussen de verschillende gewestelijke actoren op het gebied van sancties, is op dit gebied **belangrijke vooruitgang geboekt wat betreft de teksten, de inzet van personeel** op het terrein (vaststellende ambtenaren) en in de instellingen (sanctionerende ambtenaren). De **beschikbare wettelijke instrumenten** worden over het algemeen door alle ondervraagde gewestelijke en gemeentelijke actoren **toereikend** geacht om alle mogelijke gevallen van inbreuken op de openbare netheid aan te pakken. Een andere mogelijke aanvullende stap vooruit zou zijn **de vaststelling van overtredingen** op het vlak van de openbare netheid, met name het sluikestorten, **te vergemakkelijken** door meer actoren (straatstewards, schoonmakers...) te machtigen deze vaststellingen te doen.

Hoewel er gegevens beschikbaar zijn over de sancties die zijn opgelegd aan overtreders van de openbare netheid, blijft een gedetailleerde analyse op gewestelijke schaal moeilijk. Afgezien van de moeilijke toegang, geven de verzamelde gegevens weinig informatie over de categorie van de inbreuk of de kenmerken van de overtreders. Ze worden verwerkt met het oog op de administratieve follow-up van overtredingen en overtreders en de opgelegde sancties. **Om de toegang ertoe te vergemakkelijken, zouden de gegevens over de sancties moeten worden verzameld in een gemeenschappelijk register** (tussen gemeenten, tussen de gemeenten en het Gewest), zodat het mogelijk is **recidivisten op het grondgebied van het Gewest te identificeren**. Dit gemeenschappelijk register zou het voor de verschillende spelers ook gemakkelijker maken om hun informatie over sancties uit te wisselen.

Op het vlak van de bestrijding van sluikestorten is uit de interviews gebleken dat **videobewaking een doeltreffend middel is om deze categorie van inbreuken in de bewaakte zone te bestrijden**. De kosten van videobewakingssystemen worden door veel gemeenten genoemd als een van de belangrijkste belemmeringen voor de intensieve toepassing ervan bij de bestrijding van sluikestorten. Daarom zou het waarschijnlijk beter zijn om over te gaan tot een **overheidsopdracht op gewestelijk niveau**, of een structuur waarin het Gewest en de gemeenten samenwerken, om schaalvoordelen te behalen. Brussel Preventie en Veiligheid (safe.brussels) lijkt een belangrijke speler om dit te doen. Deze opdracht zou een proces voor de evaluatie van het effect van het videobewakingssysteem kunnen omvatten, waardoor allereerst nauwkeurige informatie kan worden verzameld over de ontwikkeling in tijd en in ruimte van de punten waar de camera's zijn geïnstalleerd, het aantal dankzij de camera's opgestelde processen-verbaal en het aantal gesanctioneerde personen. Deze evaluatie zou ook de doeltreffendheid van het videobewakingssysteem meten en onderzoeken hoe men het kan bestendigen om overlast in het Gewest te bestrijden. Bovendien zou moeten worden nagegaan of het probleem zich niet verplaatst, door het aantal meldingen van sluikestorten buiten de bewaakte zone en zelfs aan de periferie van het Brussels Gewest te observeren. Ook is, om dit mogelijke verplaatsingsprobleem te voorkomen, coördinatie nodig tussen het beleid inzake sancties dankzij bewakingscamera's en het beleid dat de toegang tot bijvoorbeeld de recyparken vergemakkelijkt.

Tot slot moet het netheidsbeleid, of het nu op gemeentelijk of gewestelijk niveau is, ook worden bekeken in samenhang met de gewestelijke veiligheidsstrategieën, zoals het algemene veiligheids- en preventieplan, die van invloed kunnen zijn op het beleid inzake sancties of videobewaking.

4.4 AANBEVELINGEN VOOR PREVENTIE EN SENSIBILISERING

- › De verbindingsgroepen vaker en meer betrekken bij het bewustmakingsproces over openbare netheid in het Gewest.
- › Ontwikkeling van het gebruik van de resultaten van andere sensibiliseringscampagnes inzake openbare netheid in het Gewest, elders in België of in andere landen.

Bewustmaking is een uiterst belangrijke activiteit voor de openbare netheid. Daarom is het van belang om in de strategie verschillende doelgroepen nauwkeuriger te omschrijven naargelang van de verschillende interventieniveaus: hoe bijvoorbeeld rekening houden met nieuwkomers, bewoners, jongeren, bezoekers en pendelaars, als doelpubliek op gewestelijk en gemeentelijk niveau. Het gaat er niet alleen om die doelgroepen te definiëren, maar ook om de meest doeltreffende middelen te bepalen om elk publiek te bereiken. Daarom moet ook de **rol van de verbindingsgroepen** (horeca, bouw, onderwijs, stewards, buurtverenigingen...) **in het sensibiliseringsproces inzake openbare netheid in het Gewest** zorgvuldig worden bekeken. Deze verbindingsgroepen zijn **hefbomen voor het overbrengen van de boodschap**, dankzij het contact dat zij meestal met de bevolking hebben (bijvoorbeeld in het kader van nabijheid en culturele diversiteit) en ook dankzij het feit dat deze groep actoren al gestructureerd en georganiseerd is, waardoor die gemakkelijker kan worden gemobiliseerd. De betrokkenheid van de verbindingsgroepen zou het ook mogelijk maken de sociale controle op inbreuken op de openbare netheid te versterken en gemakkelijker veranderingen van waarden in hun gemeenschap aan te moedigen.

De nabijheid tussen de verbindingsgroepen en de doelgroepen kan ook een belangrijke factor zijn wat betreft de permanente en repetitieve aard van het bewustmakingsproces van de doelgroepen, bijvoorbeeld in het geval van de frequente vernieuwing van de bevolking in bepaalde wijken van het Gewest of wat betreft de noodzaak om snel en adequaat te reageren op het ontstaan van nieuwe uitdagingen op het gebied van openbare netheid. Deze nabijheid van de verbindingsgroepen kan ook worden gebruikt voor de verspreiding van informatie over initiatieven op het gebied van openbare netheid. De verbindingsgroepen zouden aldus de gewestelijke en gemeentelijke instellingen kunnen ondersteunen in het proces van rechtstreekse informatie en communicatie over de openbare netheid met het doelpubliek.

Naast de klassieke verbindingsgroepen (scholen, horeca, beroepsverenigingen, wijkcomités...) zou de rol van de wijkagenten in de strijd tegen sluikstorten in de gemeente Brussel-Stad kunnen worden versterkt. Het zou interessant zijn om na te gaan in hoeverre de terreinkennis van wijkagenten actiever kan worden ingezet bij de sensibilisering inzake openbare netheid.

Het meten van het effect van de sensibilisering voor de netheid van de openbare ruimte op gewestelijk niveau is een complex proces. Uit de inventarisatie van de soorten sensibilisering is echter gebleken dat er voor bepaalde sensibiliseringscampagnes specifieke evaluatieprocessen bestaan. Daarom zou het nuttig zijn **processen te ontwikkelen om structureel gebruik te maken van de resultaten van de andere campagnes in het Gewest**. Het institutionele geheugen van de sensibiliseringsdiensten van de gemeentelijke en gewestelijke instellingen is een bron van informatie die kan worden gebruikt om deze doelstelling te bereiken. Om de kennis over het sensibiliseringsproces te bestendigen, zou het interessant zijn dat de **activiteiten die** in het Gewest **zijn uitgevoerd** op lange termijn worden **opgenomen in een gewestelijke gegevensbank**, of gemeentelijke gegevensbanken, die informatie verschaffen over:

- › het thema dat tijdens de sensibilisering werd behandeld;
- › de nagestreefde doelstellingen (verband tussen sensibilisering en sanctie);
- › de periode waarin de activiteit plaatsvond;
- › de met de activiteit belaste instelling en/of vereniging;
- › het doelpubliek;
- › en het geografische gebied waarop de activiteit betrekking heeft.

Het doel van deze aanpak is een referentiedatabase over sensibilisering op gemeentelijk en/of gewestelijk niveau te creëren waarop studies over dit onderwerp kunnen worden gebaseerd. Deze gegevensbank zou ook potentiële contactpersonen (individueel, verenigingen, verbindingsgroepen of instellingen) identificeren en contextuele verklarende factoren verschaffen voor veranderingen die zouden worden waargenomen in de statistieken of indicatoren voor netheid in de openbare ruimte. Over de doelgroepen en de verbindingsgroepen (horeca, winkels...) is momenteel weinig informatie beschikbaar in de geraadpleegde gegevensbanken.

4.5 AANBEVELINGEN INZAKE DE GEGEVENS EN FOLLOW-UPINDICATOREN VOOR HET NETHEIDSBELEID

- › **Producenten van gegevens bewust maken van de noodzaak om historische reeksen bij te houden, zodat operationele acties tijdens het evaluatieproces in detail kunnen worden geanalyseerd;**
- › **In de strategie de verwachte effecten vastleggen die prioritair tussen de verschillende niveaus van resultaten moeten worden gemeten;**
- › **Indicatoren ontwikkelen die verband houden met deze verwachte effecten voor het hele Gewest om de verschillende uitgevoerde beleidsmaatregelen op het gebied van openbare netheid te kunnen evalueren.**

Er werd gewezen op een aantal algemene beperkingen van de beschikbare overgelegde administratieve gegevens. Ten eerste zijn de door Net Brussel en de gemeenten verstrekte gegevens **niet erg goed geharmoniseerd en van wisselende kwaliteit**. Dit betekent dat het vandaag de dag zeer moeilijk is om informatie te vergelijken om een volledig en globaal beeld te krijgen van de strategie inzake openbare netheid op het gewestelijk grondgebied, zowel op het niveau van de wijken als van de gemeenten, en om de effecten ervan te meten. Deze verscheidenheid aan methoden voor het beheer en de verzameling van gegevens maakt het gebruik ervan bijzonder tijdrovend en inefficiënt voor een beschrijvende analyse van de schoonmaakactiviteiten. Daarom wordt aanbevolen de gegevensverzameling zodanig op te zetten dat kan worden nagegaan of de beoogde doelstellingen zijn bereikt. Daartoe zou een **beperkt aantal statistieken kunnen worden opgesteld en op gemeentelijk en gewestelijk niveau kunnen worden uitgewisseld**.

Bovendien wordt aanbevolen **de gegevensproducenten te wijzen op de noodzaak om historische reeksen bij te houden**. In feite worden administratieve gegevens tegenwoordig door veel actoren gebruikt voor het operationele schoonmaakbeheer. De gegevens over de inventaris van de vuilnisbakken, de routes die worden afgelegd door de ophaalvoertuigen en het aantal terreinmedewerkers worden overschreven en alleen gegevens over recente perioden zijn beschikbaar. Het is bijgevolg zeer moeilijk, zo niet onmogelijk om historische analyses uit te voeren.

Specifiek wat betreft de schoonmaakactiviteiten, moet de verzamelde administratieve informatie nauwkeuriger zijn en **een concreet onderscheid tussen de ontwikkelingen van de verschillende soorten schoonmaakactiviteiten** mogelijk maken. De hoeveelheden afval die worden ingezameld bij het schoonmaken van straten en het legen van vuilnisbakken zijn bijvoorbeeld gemengd, waardoor het moeilijk is een specifieke volumeanalyse per type activiteit uit te voeren.

De gegevens over straatreiniging en de ophaling van illegaal gestort afval worden voornamelijk geformatteerd voor operationeel veldwerk en interne rapportage. Voor een **betere statistische exploitatie** is het **van belang de schoonmaakge-**

gevens te harmoniseren, in de tijd op te slaan en beschikbaar te stellen aan de verschillende actoren van de uitvoering, intern bij de instelling of via partners.

De toestand en de ruimtelijke en temporele dynamiek van het straatmeubilair voor netheid, met name vuilnisbakken en asbakken, zijn indicatoren die eveneens een **gecoördineerd gegevensbeheer tussen de verschillende uitvoerende actoren vereisen**. Er moet informatie kunnen worden verstrekt over de plaats en het type van het meubilair, maar ook over de plaatsing van nieuw meubilair, de tijdelijke of definitieve verwijdering van verouderd meubilair en de reparatie van defect meubilair. Deze informatie kan periodiek worden verzameld in een gegevensbank zoals Mobigis, het geografisch informatiesysteem van Brussel Mobiliteit⁴⁵, dat reeds een inventaris van het straatmeubilair bevat. Er moet ook een **geschiedenis worden bijgehouden** om veranderingen in de loop van de tijd in het verzamelde gewicht per vuilnisbak/asbak te analyseren, met name op Mobigis. Het zou ook interessant zijn om **de verschillende cartografische instrumenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest** (Mobigis, FixMyStreet, Urban enz.) **beter te integreren, of ten minste meer naar elkaar te laten verwijzen**. Deze integratie moet een betere toegang tot de beschikbare gegevens mogelijk maken en de uitwisseling en gebruik ervan door alle institutionele actoren vergemakkelijken.

Uit de evaluatie blijkt dat de meldingen van sluikstorten die Net Brussel in zijn gegevensbank **AlloProNet** verzamelt een belangrijk instrument zijn om de inbreuken op de openbare netheid in het Gewest te meten. De toename van het aantal meldingen sinds de invoering van de app **FixMyStreet** wijst erop dat zowel de ambtenaren van de openbare instellingen die belast zijn met de netheid in het Gewest als de bewoners en andere gebruikers van de openbare ruimte **zich dit systeem eigen hebben gemaakt**. **Het zou interessant zijn om een verband te leggen tussen de meldingen en de operationele gegevens over het gewicht van het illegaal gestort afval, het soort afval dat door Net Brussel wordt opgehaald en de sancties die aan de overtreders worden opgelegd**. Indien dit verband kan worden gelegd, zou het mogelijk zijn de effecten te meten van het overheidsbeleid dat gericht is op een drastische vermindering van het sluikstorten en het bepalen van adequate sensibiliseringsacties.

⁴⁵ <https://data.mobility.brussels/mobigis/>

Een van de **belangrijkste bevindingen** is de noodzaak **om het evaluatieproces dat aan het eind van de uitvoering ervan zal plaatsvinden, te integreren in de opbouw van de netheidsstrategie**. Daartoe is het van belang **in de strategie nauwkeurig de verwachte effecten aan te geven die bij voorrang tussen de verschillende niveaus van resultaten moeten worden gemeten**. Hiervoor moeten **keuzes worden gemaakt met betrekking tot de monitoring** die moet worden uitgevoerd, maar ook bij het definiëren van indicatoren voor de verschillende niveaus van verwachte resultaten. Niet alle doelstellingen van de strategie hoeven dus te worden gemeten, waardoor het mogelijk wordt om gericht informatie te verzamelen en de evaluatie van de toekomstige gewestelijke strategie voor netheid te ontwerpen. De ontwikkeling van verschillende reeksen tussentijdse indicatoren is een cruciale stap in het evaluatieproces. Zo wordt het risico vermeden dat de einddoelstellingen overhaast worden gemeten door rekening te houden met de tussentijdse doelstellingen.

In het algemeen wordt bij de controle van een netheidsstrategie, zowel op het lokale niveau van de gemeente als op het globale niveau van het Gewest, de vraag gesteld of **de netheid van de openbare ruimte objectief of subjectief moet worden gemeten**. Dit zou kunnen worden bereikt door middel van een specifieke samengestelde indicator voor het 'meten' van de netheid in de openbare ruimte. De opzet van deze indicator is afhankelijk van de beschikbaarheid van fijne kwantitatieve gegevens op een zinvolle schaal van ruimte en tijd om veranderingen aan het licht te brengen. De dimensies waarmee in dit model rekening zou kunnen worden gehouden, zouden worden afgeleid uit:

- › de operationele werkzaamheden voor het schoonmaken en inzamelen van afval in de openbare ruimte (tijdens een bepaalde periode ingezamelde hoeveelheid);
- › de beschikbare infrastructuur (aantal vuilnisbakken...);
- › de reinigingsfrequenties;
- › het aantal overtredingen dat specifiek verband houdt met de openbare netheid;
- › de algemene kenmerken van het geanalyseerde gebied (oppervlakte van de gemeente, van de wijk, bevolkingsdichtheid, woningtype...).

Hoewel de objectieve netheidsindicatoren (ONI) zeker een vergelijkingsmiddel zijn voor gemeenten die voor de ONI-aanpak hebben gekozen, weerspiegelt het sterk macro-economische niveau van deze indicatoren volgens sommige geïnterviewde actoren niet de realiteit op het terrein. Daarom is het raadzaam te overwegen **indicatoren te ontwikkelen die meer rekening houden met de realiteit in Brussel**, op basis van bovengenoemde dimensies.

Ten slotte vergt het verzamelen, verwerken en analyseren van de gegevens **voldoende middelen binnen de diensten om dit rigoureuze statistische werk uit te voeren**. De teams die wij hebben ontmoet, hebben een nauwgezette en zeer gedetailleerde kennis van de gegevens en zijn gemobiliseerd voor het operationele beheer, maar ze beschikken over te weinig middelen. **Er moeten ook specifieke middelen worden uitgetrokken voor statistische werkzaamheden, die de productie van adequate analyses ter ondersteuning van de besluitvorming zouden vergemakkelijken**.

5. CONCLUSIE

De acties van het vijfjarenplan voor openbare netheid 2012-2017 zijn een voortzetting van eerdere strategieën. Deze initiatieven verschilden echter in die zin dat ze een visie en doelstellingen ontwikkelden die in heel Brussel gedeeld konden worden, zowel op gemeentelijk als op gewestelijk niveau.

In deze evaluatie wordt verslag uitgebracht over vier actie-terreinen met betrekking tot openbare netheid, met name sluikestorten, stedelijke vuilnisbakken en asbakken, sancties, bewustmaking en opleiding op het gebied van netheid, en worden aanbevelingen gedaan op basis van de perceptie van de verschillende soorten institutionele actoren die op gewestelijk en gemeentelijk niveau zijn geïnterviewd. De evaluatie benadrukt dat netheidsproblemen vaak vergelijkbaar zijn in het hele Gewest, ongeacht of de analyse op gewestelijk of gemeentelijk niveau wordt uitgevoerd. Een van de belangrijkste kwesties die uit deze evaluatie naar voren zijn gekomen, is de toename van sluikestorten, wat gezien de complexiteit ervan een algemene aanpak vereist waarbij alle spelers betrokken zijn.

Het doel van deze evaluatie is om meer kennis te verwerven over de openbare schoonmaaksystemen in Brussel, zowel op gewestelijk als gemeentelijk niveau, om te helpen bij de besluitvorming en om de opstelling van nieuwe gemeentelijke of gewestelijke strategieën op dit gebied te begeleiden. De evaluatie kan ook helpen om verschillende gewestelijke strategieën die rechtstreeks verband houden met openbare netheid, zoals de veiligheidsstrategie, de shifting economy of de strategie voor de renovatie van Brusselse gebouwen, verder te integreren met het oog op de verbetering van deze andere openbare beleidslijnen.

Bibliografie

- Agentschap Net Brussel, 2019, "Informatieverzoek over het Netheidsplan 2012-2017", intern document.
- Leefmilieu Brussel, 2019, *Alternatieve administratieve geldboetes, een aanvullend preventie-instrument. Het wetboek van inspectie, drijvende kracht achter verschillende projecten in de periode 2014-2018, technisch rapport.*
- BPV (Brussel Preventie & Veiligheid), 2015, *Brussels Observatorium voor Preventie en Veiligheid, Verslag 2015*, Brussel.
- BPV (Brussel Preventie & Veiligheid), 2019, *Resultaten van de Gewestelijke Veiligheidsenquête 2018 – Over het veiligheidsgevoel en het slachtofferschap ervaren door inwoners, pendelaars en toeristen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussel.*
- BPV (Brussel Preventie & Veiligheid), 2020, *Verslag 2018*, Brussel.
- Gemeente Sint-Joost-Ten-Node, 2020, *Sint-Joost Net, vijfjaarplan 2020-2025*, Brussel.
- Felix P. et Bouvy M., 2019, "Het reglement betreffende belastingen inzake inbreuken op de openbare netheid: voor- en nadelen", presentatie tijdens de studiedagen van de GSOB over "De controle en de vervolging van inbreuken op de openbare netheid en hun milieuoverlast", gehouden in Brussel op 12 en 13 december 2019.
- Franklin A., 2014, "Brusselaars, Belgische afvalkampioenen?", Focus van het BISA nr. 5, Brussel.
- Georgin, E. (2020), *Plan prévention et promotion de la santé en Wallonie Horizon 2030. Axe alimentation et activité physique. Le WALAPSanté. Une proposition de plan d'évaluation ex ante*, eindwerk, Internuniversitair certificaat voor de evaluatie van het overheidsbeleid, 36 p.
- Regering van het BHG, 2019, *Gewestelijke beleidsverklaring 2019-2024*, Brussel.
- Regering van het BHG, 2012, *Netheidsplan 2012-2017*, Brussel.
- Knoepfel, P., et al. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2de editie, Zurich: Rüegger.
- Meslard-Hayot H., Moreau S., 2019. *Etude des corbeilles de propreté en France et à l'international: la réduction des déchets et le tri hors foyer: les nouveaux défis de la propreté urbaine*. Zéro Déchet Touraine.
- Ramelot V., 2001, "Propreté urbaine: modèle de règlement-taxe", ACVB-Brulocalis, artikel geraadpleegd op 06/11/2020 op: https://www.brulocalis.brussels/fr/Publications/documents.html?doc_id=90
- Van Waes J., 2019, "La médiation SAC: alternative à l'amende administrative dans le traitement des souillures de l'espace public", presentatie tijdens de studiedagen van de GSOB over "Controle en vervolging van inbreuken op de openbare netheid en hun milieuoverlast", gehouden in Brussel op 12 en 13 december 2019.

Lijst van figuren en grafieken

FIGUUR 1 Modellen van de soorten vuilnisbakken die al te vinden zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ...	12
FIGUUR 2 Driehoek van beleidsactoren van het Netheidsplan 2012-2017	18
FIGUUR 3 Analysevoorstel van de determinanten van netheid in de openbare ruimte	27
FIGUUR 4 Interventiologica van het gewestelijke netheidsbeleid (acties uit het Netheidsplan 2012-2017) ..	28
FIGUUR 5 Interventiologica van het gemeentelijke netheidsbeleid	30
GRAFIEK 1 Verdeling van gewestelijke en gemeentelijke wegen per gemeente naar reinigingsbeheer in 2019 (in km axiale lengte)	36
GRAFIEK 2 Percentage door Net Brussel gereinigde wegen naar reinigingsfrequentie 2021 (aantal dagen per week) ..	38
GRAFIEK 3 Aantal vuilnisbakken en aandeel per type vuilnisbak (in %) per gemeente, vergelijking tussen 2015 en 2021 (gewestelijke en supragemeentelijke wegen) ..	39
GRAFIEK 4 Evolutie van het gewicht van het afval van het mechanisch vegen, het handmatig vegen en het legen van vuilnisbakken door Net Brussel (in ton) en evolutie van het personeel (in aantal ambtenaren), tussen 2012 en 2020 ..	41
FIGUUR 6 Verdeling van de gemeentelijke recyparken, de vaste gewestelijke recyparken en de mobiele gemeentelijke recyparken van Net Brussel, naar bevolkingsdichtheid per wijk in 2020	42
GRAFIEK 5 Evolutie van het totale gewicht (in ton) dat wordt ingezameld tussen 2012 en 2020 in de gewestelijke vaste recyparken, met een verwijzing naar de opening van bepaalde recyparken	43
GRAFIEK 6 Maandelijkse evolutie van het ingezamelde gewicht (in ton) in de gewestelijke vaste recyparken tussen 2012 en 2020, per soort afval	44
GRAFIEK 7 Geschat ingezameld gewicht (in ton) in het Recypark Noord voor de woongemeente Schaarbeek. Vergelijking met het gewicht ingezameld in de mobiele recyparken in Schaarbeek, van 2017 tot 2020	45
GRAFIEK 8 Ontwikkeling van het gewicht (in ton) van het afval dat wordt ingezameld door Net Brussel tijdens de inzamelrondes van sluikstorten (1) en van het aantal meldingen van sluikstorten (2) in het BHG tussen 2012 en 2020	46
GRAFIEK 9 Verdeling (in %) van de bronnen van meldingen van sluikstorten in het Brussels Gewest van 2012 tot 2020 ..	47
FIGUUR 7 Locatie van gemelde illegale stortingen in het Brussels Gewest – Ontwikkeling tussen de perioden 2012-2016 en 2017-2020	48
GRAFIEK 10 Evolutie (in %) van de soorten gemelde illegale stortingen in het Brussels Gewest als geheel tussen 2012 en 2020	49
FIGUUR 8 Aantal GAS-boetes, belastingen en gewestelijke administratieve sancties per gemeente naar bevolkingsdichtheid in 2019	53

Lijst van tabellen en kaders

TABEL 1 Reglementering toegepast in de Brusselse gemeenten voor het beheer van overlast inzake openbare netheid	16
Kader 1 Interpretatie van de driehoek van beleidsactoren van het Netheidsplan 2012-2017	18
Kader 2 Andere gewestelijke institutionele actoren voor de implementatie	21
Kader 3 Actoren voor educatie op het gebied van netheid	23
Kader 4 Determinanten van openbare netheid	27
Kader 5 Axiale lengtes van de onderhouden wegen	37
Kader 6 Minder of meer vuilnisbakken?	40
TABEL 2 Aantal gemeentelijke administratieve sancties, gewestelijke administratieve sancties en belastingen per gemeente voor overlast inzake openbare netheid, tussen 2016 en 2020	52
TABEL 3 Aantal door Net Brussel opgestelde pv's op basis van videobewakingsbeelden in 2020	54

