



Handreiking voor
instrumentkeuze en borging
**Zwerfafval
en de
Omgevingswet**

september 2026

Colofon

Dit rapport is tot stand gekomen in samenwerking met:

dhr. G. van den Ende (Rijkswaterstaat)

dhr. W. Tijssen (WBro-Advies)

dhr. J.M.C. Oosse (Rijkswaterstaat)

Gemeente Gooise Meren

Gemeente Lansingerland

Gemeente Amersfoort

Aantal bijlagen: 2

Hoewel deze handreiking met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan Rijkswaterstaat geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Alle rechten voorbehouden. Het overnemen van onderdelen uit deze publicatie is alleen toegestaan mits de bron duidelijk zichtbaar wordt vermeld.

Rijkswaterstaat, september 2026

Samenvatting

Zwerfafval is een hardnekkige opgave voor gemeenten. Zij maken beleid, organiseren reiniging en voorzieningen, werken samen met inwoners en ondernemers en zetten, waar haalbaar, toezicht en handhaving in. Toch is structurele borging vaak lastig door beperkte capaciteit, versnipperde verantwoordelijkheden en concurrerende prioriteiten. Bovendien is rondom dit onderwerp maar weinig vastgelegd in wettelijke regels. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de 25-meterregel uit de Wet Milieubeheer verschoven van een algemene (nationale) regel naar het omgevingsplan en daarin aan te passen naar de lokale behoefte. Er is hiermee voor de gemeenten wat extra beleidsruimte ontstaan, maar een uitsluitend juridische aanpak is meestal niet voldoende. De belangrijkste meerwaarde van een effectieve aanpak zit niet alleen in juridische regels, maar vooral in het beter verbinden van doelen, maatregelen, middelen en organisatie.

Gemeenten zijn veelal gewend om via de budget- en beleidscyclus het aanpakken van zwerfafval te regelen (verderop ook wel de raadsroute genoemd). Het stelsel van de Omgevingswet biedt gemeenten echter ook andere, nieuwe aanknopingspunten om de zwerfafvalaanpak stevig te organiseren en langduriger te borgen. Deze handreiking zoomt in op het vrijwillige programma onder de Omgevingswet. Dit beleidsinstrument kan helpen om de zwerfafvalaanpak in één samenhangend kader te organiseren: met doelen, maatregelen, rollen, middelen, participatie en monitoring. Het instrument is vormvrij en biedt de mogelijkheid om met andere overheden, maar ook andere partijen een maatregelenpakket om zwerfafval aan te pakken in te richten.

Tegelijk blijft de handreiking instrument-neutraal: het laat zien hoe gemeenten uit een mix van instrumenten kunnen kiezen (zowel binnen het stelsel van de Omgevingswet als daarbuiten) die hen het beste past. Ook convenanten, de raadsroute, pilots en gerichte juridische borging kunnen passend zijn, afhankelijk van de lokale situatie en voorkeuren. Het aanpakken van zwerfafval met behulp van het beleidsinstrument programma onder de Omgevingswet lijkt aantrekkelijk voor de zwerfafvalaanpak 2.0. Welke vorm het meest passend is voor uw gemeente, hangt echter af van allerlei factoren. Bijlage 1 bevat daarom een uitgebreide vragenlijst ter ondersteuning bij het maken van een keuze. Bijlage 2 biedt een voorbeeldopbouw voor een vrijwillig programma voor zwerfafval.

Inhoud

Colofon	2
Samenvatting	3
Inhoud	4
1 Inleiding	5
2 De wettelijke basis voor zwerfafval	6
2.1 Wet milieubeheer als vertrekpunt	6
2.2 De 25-meterregel: van Activiteitenbesluit naar bruidsschat	6
2.3 De grenzen van juridische regels	7
3 De Omgevingswet als kader voor een structurele zwerfafvalaanpak	8
3.1 Van lokale beleidsruimte naar structurele aanpak	8
3.2 Van losse maatregelen naar cyclisch werken	8
3.3 Integraliteit: één opgave, meerdere knoppen	9
3.4 Brug naar instrumentkeuze	10
4 Instrumenten voor zwerfafval 2.0	11
4.1 Het gemeentelijk instrumentarium onder de Omgevingswet	11
4.2 Afweging tussen juridische en beleidsmatige instrumenten	12
4.3 Omgevingsvisie en programma: koers versus uitvoering	12
4.4 Het programma als schakel tussen beleid en uitvoering	15
4.5 De meerwaarde van een programma voor zwerfafval	18
4.6 Varianten: voortbouwen, onderbrengen of samenwerken	19
4.6.1 Bestaande plannen benutten of opnieuw vaststellen	19
4.6.2 Zwerfafval als deelprogramma binnen een breder omgevingsprogramma	20
4.6.3 Samenwerking: gezamenlijke agenda, covenant of programma	20
4.7 Wanneer is een programma niet de beste eerste stap?	21
5 Conclusie	23
Bijlage 1 Afwegingshulp	24
Vragenlijst	24
Overige factoren	29
Vertaling naar route	29
Aanbevelingen	30
Volgende stappen	30
Bijlage 2 model inhoud	31

1 Inleiding

Ondanks bestaande inzet op reiniging, gedragsbeïnvloeding, participatie, toezicht en samenwerking met lokale partijen, blijkt het in de praktijk lastig om de aanpak van zwerfafval structureel te organiseren en bestuurlijk, ambtelijk en financieel goed te borgen. De verantwoordelijkheid voor zwerfafval raakt bovendien vaak meerdere beleidsterreinen zoals afval, openbare ruimte, duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en participatie. Daardoor bestaat het risico dat de aanpak versnipperd blijft, afhankelijk is van tijdelijke projecten of onvoldoende wordt verbonden met bredere gemeentelijke doelen.

Kunnen deze risico's worden opgelost door het instrumentarium van de Omgevingswet hiervoor in te zetten? Biedt het nieuwe mogelijkheden om de zwerfafvalaanpak effectiever te organiseren en te verankeren in de gemeentelijke organisatie? Daarbij gaat het niet alleen om juridische regels in het omgevingsplan of de afvalstoffenverordening, maar ook om de vraag hoe doelen, maatregelen, middelen, samenwerking, monitoring en bijsturing beter met elkaar kunnen worden verbonden.

Het vrijwillige programma onder de Omgevingswet¹ kan hierop een antwoord bieden. Dit is een niet-juridisch beleidsinstrument waarmee gemeenten beleid en maatregelen voor de fysieke leefomgeving kunnen uitwerken. Voor zwerfafval kan met name het programma onder de Omgevingswet (verder te noemen 'programma') interessant zijn, omdat het een herkenbaar kader biedt voor uitvoering, samenwerking, financiering en monitoring. De centrale vraag is daarom of het programma kan worden gezien als een mogelijke stap naar een 'zwerfafvalaanpak 2.0' – wanneer heeft het programma meerwaarde, en wanneer ligt een andere route meer voor de hand?

¹ De term programma kan verwarring oproepen, omdat deze vaak wordt geassocieerd met programmatisch werken als organisatievorm. In deze handreiking gaat het om het programma als beleidsinstrument onder de Omgevingswet: een vormvrij beleidsdocument waarin beleid en maatregelen voor de fysieke leefomgeving worden uitgewerkt. De organisatievorm kan daarbij naar behoefte worden ingericht.

2 De wettelijke basis voor zwerfafval

2.1 Wet milieubeheer als vertrekpunt

Het landelijke wettelijke vertrekpunt voor regels over zwerfafval ligt in artikel 10.25 Wet milieubeheer ². Dit artikel biedt gemeenten de grondslag om bij de afvalstoffenverordening of het omgevingsplan regels te stellen ter voorkoming van zwerfafval, over het opruimen van afvalstoffen die als zwerfafval in het milieu terecht zijn gekomen en over het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalvoorzieningen. Daarmee bevat de Wet milieubeheer vooral een bevoegdheid om zwerfafval lokaal te reguleren, en niet zozeer een rechtstreeks werkende landelijke norm.

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestond daarnaast één expliciete landelijke algemene regel die rechtstreeks toezag op het opruimen van zwerfafval rondom bedrijven: de zogenoemde 25-meterregel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze regel verplichtte degene die de inrichting dreef om zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen of andere materialen die uit de inrichting afkomstig waren of voor de inrichting bestemd waren, binnen een straal van 25 meter van de inrichting te verwijderen. Andere aspecten van afvalstoffen, zoals de inzameling van huishoudelijk afval, werden en worden veelal in de gemeentelijke afvalstoffenverordening geregeld, bijvoorbeeld het tijdstip waarop containers buiten mogen worden geplaatst.

2.2 De 25-meterregel: van Activiteitenbesluit naar bruidsschat

Gemeenten kunnen de 25-meterregel naar eigen behoefte in aangepaste vorm in het omgevingsplan opnemen (naar bijvoorbeeld 100m voor specifieke activiteiten in een bepaald gebied) om aan te sluiten op de lokale behoefte. Ook kan er gekozen worden deze regel te stellen in de Afvalstoffenverordening.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de 25-meterregel niet als rijksregel teruggekeerd in het Besluit activiteiten leefomgeving, maar via de bruidsschat opgenomen in het tijdelijke deel van het gemeentelijke omgevingsplan (artikel 22.53 - bruidsschat). Daarmee is de 25-meterregel van karakter veranderd: van een landelijke algemene regel naar een lokale regel. Gemeenten kunnen deze regel behouden, aanpassen of vervangen in het nieuwe deel van het omgevingsplan of opnemen in de afvalstoffenverordening. De keuze voor opname in het omgevingsplan of de afvalstoffenverordening zal onder andere afhangen van de wens om aan de regel een bestuurlijke boete te kunnen verbinden. Belangrijk is vooral dat gemeenten de mogelijkheid hebben om de reikwijdte en invulling van de regel naar behoefte aan te passen op de lokale situatie. Gemeenten hebben hiermee dus meer beleidsruimte gekregen voor zwerfafval ³.

² wetten.nl - Regeling - Wet milieubeheer - BWBR0003245

³ Meer weten over hoe de 25-meterregel kan worden opgenomen in lokale regelgeving? Lees het in deze handreiking: <https://afvalcirculair.nl/zwerfafval/kennisbibliotheek/inrichting/laat-gemeente-25-meterregel-voortbestaan/>

2.3 De grenzen van juridische regels

Juridische regels zijn een belangrijk onderdeel van de zwerfafvalaanpak, maar zij zijn op zichzelf onvoldoende om het probleem effectief en structureel aan te pakken. Gemeenten combineren regels daarom met bestuurlijke, organisatorische en samenwerkingsgerichte instrumenten, zoals uitvoeringsplannen, convenanten, raadsbesluiten, beheerafspraken of gebiedsgerichte aanpakken.

De mogelijkheid om lokaal regels over zwerfafval te stellen, bijvoorbeeld via het omgevingsplan of de afvalstoffenverordening, biedt gemeenten meer ruimte om aan te sluiten bij de lokale situatie. Die verruiming lost het zwerfafvalprobleem echter niet vanzelf op. De 25-meterregel kan op papier duidelijk zijn, maar toezicht en handhaving blijken in de praktijk vaak kwetsbaar door beperkte capaciteit bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en door concurrerende prioriteiten. Bovendien raakt zwerfafval aan meerdere domeinen zoals afval, beheer openbare ruimte, duurzaamheid, participatie, economie en toezicht. Daardoor is de aanpak binnen gemeentelijke organisaties niet altijd vanzelfsprekend of eenduidig belegd.

Juist daarom is naast juridische borging ook organisatorische en bestuurlijke borging nodig. De vraag is niet alleen welke regels een gemeente kan stellen, maar ook hoe zij zorgt voor bestuurlijke aandacht, structurele middelen, duidelijke verantwoordelijkheden, samenwerking met veroorzakers en uitvoerbare afspraken in de praktijk. In de onderzochte voorbeelden is te zien dat gemeenten daarvoor verschillende routes kiezen:

1. Zo zet de gemeente **Lansingerland** in op een **bronaanpak** met fastfoodvestigingen op een bedrijventerrein. De gemeente wil afspraken over voorzieningen, opruimverantwoordelijkheden, communicatie en samenwerking vastleggen in een **convenant**. De juridische 25-meterregel vormt daarbij een relevant aanknopingspunt, maar de feitelijke werking zit vooral in concrete werkafspraken tussen betrokken partijen.
2. Het voorbeeld uit de gemeente **Gooise Meren** laat een andere route zien. Daar heeft maatschappelijke betrokkenheid ertoe geleid dat zwerfafval bestuurlijk hoger op de agenda kwam. Via de **beleids- en begrotingscyclus** (via de raad) zijn middelen gekoppeld aan het **Uitvoeringsplan** Gooise Meren Schoon & Groen. Daarmee krijgt de aanpak niet alleen inhoud, maar ook bestuurlijke dekking, budget en momenten voor monitoring en bijsturing.

Deze voorbeelden laten zien dat een effectieve zwerfafvalaanpak vraagt om een combinatie van juridische, bestuurlijke en praktische instrumenten. Regels kunnen helpen om verantwoordelijkheden te verduidelijken en handhaving mogelijk te maken, maar structurele verbetering ontstaat pas wanneer die regels worden verbonden met afspraken, middelen, uitvoeringscapaciteit en samenwerking.

Ook de SUP-regelgeving en de daaraan gekoppelde uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zwerfafval passen in dat beeld. De UPV-zwerfafvalvergoeding⁴ kan gemeenten en andere publieke gebiedsbeheerders ondersteunen bij de uitvoering van hun zwerfafvalaanpak. Daarmee is zij geen zelfstandige aanpak, maar wel een mogelijke financiële randvoorwaarde. De stimulerende werking ontstaat vooral wanneer deze middelen daadwerkelijk worden ingezet voor maatregelen tegen zwerfafval en niet opgaan in de algemene middelen.

4 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-18866.html>

3 De Omgevingswet als kader voor een structurele zwerfafvalaanpak

3.1 Van lokale beleidsruimte naar structurele aanpak

De Omgevingswet is voor zwerfafval relevant omdat zij meer biedt dan juridische regels. Het stelsel helpt gemeenten om zwerfafval als structurele opgave te organiseren, met aandacht voor doelen, uitvoering, middelen, samenwerking, monitoring en bijsturing.

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat de juridische regeling van zwerfafval onder de Omgevingswet sterker lokaal is komen te liggen. Gemeenten hebben meer ruimte gekregen om regels over zwerfafval toe te spitsen op de lokale situatie, maar daarmee is de aanpak nog niet automatisch geborgd. De vraag is daarom breder dan alleen welke regels een gemeente kan stellen. Minstens zo belangrijk is hoe zwerfafval een vaste plek krijgt in beleid, uitvoering, financiering, samenwerking en monitoring.

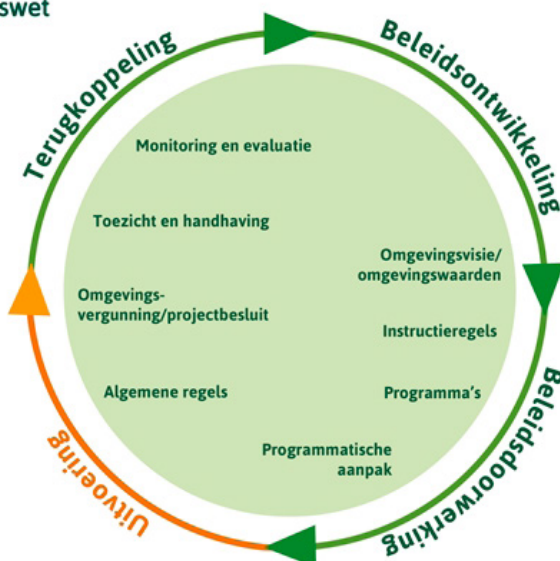
Het stelsel van de Omgevingswet biedt daarvoor aanknopingspunten. De Omgevingswet gaat niet alleen over juridische regels in het omgevingsplan, maar ook over het cyclisch werken aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Juist dat denken in doelen, maatregelen, uitvoering, monitoring en bijsturing kan helpen om zwerfafval minder projectmatig en meer structureel te organiseren.

3.2 Van losse maatregelen naar cyclisch werken

De Omgevingswet plaatst haar instrumenten in een beleidscyclus. Die cyclus helpt om niet alleen beleid te maken, maar ook te organiseren hoe dat beleid wordt uitgevoerd, gevolgd en zo nodig bijgesteld. Voor zwerfafval is dat relevant, omdat de aanpak vaak bestaat uit een combinatie van maatregelen: schoonmaken, voorzieningen plaatsen, gedrag beïnvloeden, afspraken maken met ondernemers, toezicht houden en middelen beschikbaar stellen.

In eenvoudige vorm kan de beleidscyclus (zie figuur 2) worden gelezen als een PDCA-cyclus:

- **Plan** – formuleer ambities en doelen, bijvoorbeeld in de omgevingsvisie.
- **Do** – werk doelen uit in maatregelen, rollen en middelen, bijvoorbeeld in een programma.
- **Check** – monitor de uitvoering en de effecten.
- **Act** – stuur bij en leg waar nodig onderdelen juridisch vast in het omgevingsplan, de afvalstoffenverordening of via vergunningverlening, toezicht en handhaving.



Figuur 2: Beleidsproces stelsel Omgevingswet – bron: Informatiepunt Leefomgeving (IPL). Deze cyclus is in feite analoog aan de cirkel van Deming (plan/do/check/act).

3.3 Integraliteit: één opgave, meerdere knoppen

Zwerfafval is bij uitstek een integrale opgave⁵. Het raakt niet alleen afvalbeleid, maar ook het beheer van de openbare ruimte, gezondheid, veiligheid, evenementen, economie, gedrag, participatie en duurzaamheid. Ook de uitvoering is verspreid over verschillende partijen: gemeentelijke teams, maatschappelijke organisaties, ondernemers, scholen, inwoners, gebiedsbeheerders en soms regionale samenwerkingsverbanden. Integraliteit betekent in dit verband dat een gemeente verschillende knoppen tegelijk kan bedienen. Denk aan: voorzieningen in de openbare ruimte op orde brengen, bronnen bepalen en aanpakken, sturen op gedrag, schoonmaken, handhaving uitoefenen en financiering toewijzen. Zwerfafvalbeleid en zwerfafvaluitvoering zijn twee kanten van dezelfde medaille. Dat vraagt om:

- samenwerking met stakeholders en actoren, zoals ondernemers, scholen, OVbeheerders en inwoners;
- afstemming met andere opgaven (gezondheid, openbare ruimte, evenementen, circulaire economie);
- consistentie in de keuze voor en het gebruik van instrumentarium: van de omgevingsvisie via het programma onder de Omgevingswet⁶ naar (waar nodig) regels in het omgevingsplan.

De Omgevingswet helpt om deze knoppen niet los van elkaar te bedienen, maar in samenhang te plaatsen. De omgevingsvisie kan richting geven aan de gewenste kwaliteit van de leefomgeving. Het programma kan die ambities vertalen naar maatregelen, verantwoordelijkheden, middelen en monitoring. Het omgevingsplan en de afvalstoffenverordening kunnen waar nodig juridische regels bevatten.

⁵ Zie ook www.afvalcirculair.nl/zwerfafval voor een nadere toelichting op de integrale aanpak, kennisdocumenten en toolboxes voor de zwerfafvalopgave.

⁶ In deze handreiking wordt met programma iedere keer bedoeld op het beleidsinstrument 'programma onder de Omgevingswet'.

3.4 Brug naar instrumentkeuze

De beleidscyclus en het integrale karakter van de Omgevingswet laten zien dat zwerfafval niet met één instrument hoeft te worden aangepakt. De opgave vraagt om een bewuste keuze tussen juridische regels, beleidsinstrumenten, samenwerking en uitvoering, of om een combinatie daarvan.

De Omgevingswet biedt gemeenten verschillende instrumenten om opgaven in de fysieke leefomgeving te organiseren. Sommige instrumenten zijn vooral juridisch van aard, zoals het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Andere instrumenten zijn beleidsmatig en uitvoeringsgericht, zoals de omgevingsvisie en het programma. Voor zwerfafval is juist de samenhang tussen deze instrumenten van belang.

De omgevingsvisie kan richting geven aan de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte. Het programma kan die ambitie vertalen naar maatregelen, samenwerking, middelen, uitvoering, monitoring en bijsturing. Het omgevingsplan, de afvalstoffenverordening en vergunningvoorschriften kunnen waar nodig juridische regels bevatten. Daarmee ontstaat een instrumentenmix waarin niet de vraag centraal staat welk instrument op zichzelf het beste is, maar welke combinatie past bij de lokale opgave.

In het volgende hoofdstuk wordt daarom uitgewerkt welke instrumenten gemeenten kunnen inzetten, hoe deze zich tot elkaar verhouden en waarom het programma voor de zwerfafvalaanpak vaak een aantrekkelijke plus kan zijn bovenop bestaande routes zoals convenanten, raadsbesluiten of gerichte juridische borging.

4 Instrumenten voor zwerfafval 2.0

4.1 Het gemeentelijk instrumentarium onder de Omgevingswet

Voor een zwerfafval aanpak 2.0 gebruikt u de visie voor de langetermijnkoers, het programma voor het maatregelenpakket en de uitvoering, en verankert u — alleen waar nodig — onderdelen juridisch in het omgevingsplan en via vergunningen. Zo sluit de aanpak aan op de beleidscyclus én op de praktijk.

Met de Omgevingswet hebben gemeenten vier van de zes kerninstrumenten in handen: (1) de omgevingsvisie, (2) het programma, (3) het omgevingsplan (onderdeel van de decentrale regels) en (4) de omgevingsvergunning. De andere twee horen niet primair bij de gemeente: het projectbesluit is een instrument van Rijk, provincie en waterschap, en de algemene rijksregels (de vier AMvB's) worden door het Rijk vastgesteld. De vier instrumenten zijn op te delen in:

- **Juridische instrumenten (normstelling/toestemming):** het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Hiermee kunnen waar nodig bindende regels worden vastgelegd (bijv. voorzieningenplicht bij evenementen) en worden initiatieven getoetst aan de regels in het plan in het kader van vergunningsverlening.
- **Beleidsinstrumenten (zelfbindend/uitvoering):** de omgevingsvisie en het programma. Hierin worden ambities geformuleerd en maatregelen, planning, budget en monitoring uitgewerkt.



Figuur 3: Instrumenten van de Omgevingswet – bron: IPLO

4.2 Afweging tussen juridische en beleidsmatige instrumenten

Met welk van de vier gemeentelijke instrumenten⁷ borgt men zwerfafvalaanpak het best, gezien de toezichts en handhavingspraktijk van een gemiddelde gemeente?

Wanneer de nadruk wordt gelegd op juridische borging via het omgevingsplan (regels) en de omgevingsvergunning (voorschriften) kan dit alleen goed werken als toezicht en handhaving stevig zijn georganiseerd, met een duidelijke prioritering, voldoende capaciteit en consequente opvolging. In de praktijk is dat vaak lastiger. Door capaciteitsdruk en procedurele complexiteit komt handhaving niet altijd van de grond. Daardoor is een juridische aanpak op zichzelf zelden de snelste route naar zichtbaar resultaat.

“Maak geen regels, maar regel het.”

— Binnenlands Bestuur, digitaal, 21 maart 2024

Het verdient dan ook aanbeveling om een combinatie te maken tussen de juridische en niet-juridische mogelijkheden die het stelsel van de Omgevingswet biedt. En daarbij met de omgevingsvisie en het programma te starten:

- De omgevingsvisie geeft richting en bestuurlijke ambitie.
- Het programma vertaalt die ambitie naar concrete maatregelen, planning, middelen en monitoring—en is daarmee het werkende knooppunt voor uitvoering en samenwerking.
- In het omgevingsplan (of in vergunningen) kunnen ten slotte – als stok achter de deur – regels worden gesteld waaraan minimaal moet worden voldaan.

4.3 Omgevingsvisie en programma: koers versus uitvoering

De omgevingsvisie en het programma staan in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet (respectievelijk art. 3.2 en art. 3.5). Er zijn vier typen programma's. Voor de zwerfafvalopgave staat vooral het vrijwillig programma op grond van art. 3.5 centraal. Wie meer detail zoekt, kan terecht bij het Informatiepunt Leefomgeving⁸.

⁷ Omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en -vergunningen. De algemene Rijksregels en het projectbesluit laten we hier buiten beschouwing.

⁸ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/vrijwillig-programma/>

Artikel 3.2: inhoud omgevingsvisie	Artikel 3.5: inhoud programma
Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:	Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:
a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,	a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,	b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken
c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid	

Figuur 4: inhoud omgevingsvisie en programma - bron Omgevingswet

Opvallend is dat de scheidslijn tussen beide instrumenten in de wet niet heel scherp is. Zo overlapt artikel 3.2, onder b (omgevingsvisie) deels met artikel 3.5 (programma). De infographic uit figuur 3 laat dat zien: de omgevingsvisie geeft richting en ambities, het programma werkt die ambities uit in concrete maatregelen en uitvoering.

Om het onderscheid tussen beide instrumenten scherp te houden, valt de omgevingsvisie te typeren als strategisch, lange termijn en integraal, terwijl het programma tactischer, kort tot middellange termijn en (multi)sectoraal is⁹. Die vergrotende trap is bewust gekozen: gemeenten hebben ruimte om beide instrumenten naar eigen context in te vullen. Een fictief voorbeeld met zwerfafval maakt het verschil concreet. In de omgevingsvisie staat dan bijvoorbeeld: “Gemeente X streeft ernaar dat de openbare ruimte in jaar Y schoon, heel en veilig is, gemeten ten opzichte van basisjaar Z.” Die ambitie wordt in het programma vertaald naar uitvoerbare afspraken, zoals: “Sportverenigingen kunnen bij de aanschaf van afvalgreepers een subsidie krijgen van maximaal 50% van het aankoopbedrag, met een plafond van € 250 per aanvraag.” Zo geeft de visie de koers en het programma de concrete middelen om die koers te realiseren.

Waarom is er ‘overlap’ tussen omgevingsvisie en programma? Omdat het allebei beleidsinstrumenten zijn met beleidsvrijheid voor het vaststellend bestuursorgaan: de raad (omgevingsvisie) en het college van B&W (programma). Daarmee kunnen ze elkaar deels raken in inhoud en scope.

Zie tabel in figuur 5:

9 Bron: MvT Omgevingswet: tabel 4 onder 4.3.9 ([Kamerstuk 33962, nr. 3](#) | [Overheid.nl](#) > Officiële bekendmakingen)

	Omgevingsvisie	Programma's
Karakter	Strategisch, integraal, politiek-bestuurlijk	Uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk
Inhoud	Ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving als geheel	Uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied
Benadering samenhang tussen domeinen	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor fysieke leefomgeving	(Multi)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen. Kan betrekking hebben op een domein of een gedeelte van het grondgebied waarvoor een bestuursorgaan verantwoordelijk is.
Horizon	Lange termijn	Korte termijn en voor wat betreft planning van onder meer investeringen en beheer lange termijn.
Werking	Basis voor handelen van het visievaststellend orgaan en programma's. Laagdynamisch: wijziging fundamentele beleidskeuzen door herziening ontwikkelingsbeeld	Basis voor inzet maatregelen van het programmavaststellend orgaan over het desbetreffende onderwerp. Hoogdynamisch: bijsturing beleid door wijziging programma.
Juridische status	Bindt enkel visievaststellend orgaan	Bindt enkel programmavaststellend orgaan. Bij beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en programma's met een programmatische aanpak is wel doorwerking mogelijk. Voor verplichte programma's en de programmatische aanpak en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kan wel een wettelijk vastgelegde plicht tot uitvoering van maatregelen gelden.
Verplichting	Omgevingsvisies Rijk en provincies (één gebiedsdekkende visie per bestuursorgaan)	1. Programma's direct volgend uit EU-recht of ter implementatie van Europese eisen aan beleid: • stroomgebiedsbeheerplannen • overstromingsrisicobeheerplannen • luchtkwaliteitsplan (Rijk) • actieplan geluid (Rijk, provincie, gemeente) • nationaal waterprogramma • actieplan mariene strategie • regionaal waterprogramma • waterbeheerprogramma • beheerplan voor Natura 2000-gebieden 2. Programma's bij (dreigend) niet voldoen aan bepaalde omgevingswaarden op grond van afdeling 2.3
Facultatief	Omgevingsvisie gemeente (integraal, voor hele grondgebied)	1. Gemeentelijk rioleringsprogramma 2. Overige onverplichte programma's

Figuur 5: De verschillen tussen omgevingsvisie en programma's

4.4 Het programma als schakel tussen beleid en uitvoering

Het programma verbindt de inhoudelijke beleidscyclus van de Omgevingswet met de gemeentelijke beleids- en budgetcyclus. Daardoor kan zwerfafval niet alleen inhoudelijk worden uitgewerkt in doelen, maatregelen, monitoring en bijsturing, maar ook bestuurlijk en financieel worden gekoppeld aan besluitvorming over middelen.

Het programma is vooral interessant omdat het niet blijft steken in ambitie. Het brengt maatregelen, middelen, planning, participatie, uitvoering en monitoring bij elkaar in één bestuurlijk herkenbaar kader. Daarmee kan het programma de verbinding leggen tussen wat een gemeente wil bereiken met de fysieke leefomgeving en wat daarvoor in de uitvoering nodig is.

Voor zwerfafval is die verbinding belangrijk. De aanpak vraagt vaak om een combinatie van maatregelen: voorzieningen in de openbare ruimte, schoonmaak, gedragsbeïnvloeding, afspraken met ondernemers, toezicht, communicatie, participatie en monitoring. Zulke maatregelen vragen niet alleen om inhoudelijke samenhang, maar ook om capaciteit en middelen. Juist daar raakt de beleidscyclus van de Omgevingswet aan de gemeentelijke beleids- en budgetcyclus.

De gebruikelijke beleids- en budgetcyclus (via de raad) is onmisbaar, omdat de raad via die route kaders stelt en middelen beschikbaar stelt. Tegelijk is die cyclus primair ingericht op jaarlijkse kaderstelling, begroting, uitvoering en financiële verantwoording. De beleidscyclus van de Omgevingswet voegt daar een inhoudelijke laag aan toe: wat willen we met de fysieke leefomgeving bereiken, welke maatregelen nemen we daarvoor, hoe volgen we de effecten en wanneer sturen we bij?

*“Het instrument programma is bij uitstek geschikt als schakel tussen beleid en uitvoering.” —
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), De uitvoering aan zet (2023)*

Beide cycli kunnen elkaar dus versterken. De beleids- en budgetcyclus zorgt voor democratische kaderstelling, budgetrecht en financiële verantwoording. De beleidscyclus van de Omgevingswet zorgt voor inhoudelijke samenhang, uitvoering, monitoring en bijsturing. Het programma kan deze twee cycli met elkaar verbinden: het maakt zichtbaar welke maatregelen nodig zijn, welke middelen daarvoor worden gevraagd en hoe de voortgang wordt gevolgd.

	Beleids- en budgetcyclus	Beleidscyclus Omgevingswet
Toepassing	Alle gemeentelijke beleidsterreinen	Alleen fysieke leefomgeving
Kernvraag	Wat kost het en wat levert het op?	Wat willen we met onze leefomgeving bereiken en hoe?
Hoofd fasen	Kaderstelling – begroting – uitvoering – verantwoording	Visie – programma – regels (plan) – monitoring
Juridische basis	Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	Omgevingswet
Resultaat	Jaarlijkse beleids- en financiële cyclus	Doorlopende beleidscyclus met lerend kader

Figuur 6: Beleidscycli

De meerwaarde van het programma zit dus niet in het vervangen van de beleids- en budgetcyclus, maar in het versterken daarvan. Het college kan via een programma een samenhangende aanpak vaststellen en uitvoeren. De raad blijft betrokken via de omgevingsvisie, eventuele kaderstelling en vooral via het budgetrecht. Daarmee ontstaat een stevigere basis dan wanneer zwerfafval alleen via losse projecten of incidentele budgetaanvragen wordt georganiseerd.

Voor de praktijk betekent dit dat een gemeente bijvoorbeeld meerjarig kan bepalen welke zwerfafvalmaatregelen nodig zijn, welke partijen daarbij betrokken zijn, welke middelen daarvoor worden ingezet, hoe de UPV-zwerfafvalvergoeding wordt benut en op welke momenten monitoring en bijsturing plaatsvinden. Dat maakt het eenvoudiger om zwerfafval als structurele opgave te positioneren naast andere opgaven in de fysieke leefomgeving.

Het programma vertaalt daarmee de ambitie uit de omgevingsvisie naar een samenhangend en uitvoerbaar pakket van maatregelen. Waar de visie richting geeft op hoofdlijnen, biedt het programma concrete keuzes over acties, planning, inzet van middelen, samenwerking en monitoring.

Figuur 7 laat zien hoe deze doorvertaling er in theorie uit kan zien. In het voorbeeld wordt een ambitie uit de omgevingsvisie stapsgewijs vertaald naar een beleidsaanpak op hoofdlijnen, een verder uitgewerkte beleidsaanpak en concrete maatregelen. Daarmee wordt zichtbaar hoe het programma kan functioneren als schakel tussen strategische doelen en uitvoerbare acties.

Omgevingsvisie		Programma	
Doelen (wat wilt u bereiken) <i>Concretisering van de visie (kort en lonkend perspectief)</i>	Beleidsaanpak op hoofdlijnen (hoe wilt u het bereiken?) <i>Volgt direct uit de doelen. Eventueel toevoegen: sturingsfilosofie (faciliteren, stimuleren of reguleren)</i>	Beleidsaanpak uitgewerkt <i>Volgt direct uit beleidsaanpak op hoofdlijnen</i>	Maatregelen <i>Volgen direct uit doelstellingen. Maatregelen kunnen incidenteel of structureel zijn (going concern)</i>
1. Een schone en gezonde fysieke leefomgeving – schone openbare ruimte als norm; zwerfafval draagt niet merkbaar bij aan hinder of ongedierte.	1.1. Bevordering: ‘Schoon is de norm’ op school- en OV-routes, in winkelcentra en op recreatieplekken. 1.2. Bescherming: benutten zorgplicht en actieve toepassing 25-meter-opruimplicht bij bronnen (to-go/evenementen). 1.3. Nieuwe ontwikkelingen schaden de verblijfskwaliteit niet (vergunningen met passende voorzieningen/afspraken). 1.4. Bedrijven leveren aantoonbare bijdrage (voorzieningen en opruimafspraken). 1.5. Specifieke aandacht voor effecten van windmolens enz.	1.1.1. - Preventie en gedrag (educatie, campagnes). - Inrichting en voorzieningen (slimme afvalbakken, asbakringen, tijdelijke voorzieningen bij piekdruk). - Bronaanpak: actieve toepassing 25-meterregel met VTH-prioriteit. - Samenwerking met ondernemers, OV-beheerders en scholen. - Juridische doorwerking: zo nodig planregels (bijv. voorzieningenplicht/afvalplan bij evenementen).	1.1.1.1. - Educatie en gedrag: meerjarig scholenprogramma; zwerfafvalcoaches; publiekscampagnes. - Voorzieningen: optimale plaatsing/ typologie afvalbakken; extra capaciteit bij evenementen/ terrassen. - Bronaanpak en afspraken: toepassen 25-meter-opruimplicht; modelafspraken met to-go/ bezorgketen. - VTH en juridisch: toezicht hotspots/ bijplaatsingen; waar nodig omgevingsplanregels. - Monitoring en bijsturing: nulmeting; kwartaalmetingen; KPI's; jaarlijkse evaluatie.
2. Bevorderen van fysieke gezondheid, sociale samenhang en welzijn – schone routes nodigen uit tot bewegen; inwoners, scholen en ondernemers doen mee.	2.1. Per stadsdeel een Schoon-coalitie (bewoners, scholen, wijkondernemers). 2.2 Jaarlijks 3-5 prioritaire wijken met extra inzet en zichtbare resultaten.	2.1.1. - Community-based aanpak: structurele participatie en waardering; koppeling met buurtaanpak en beweegroutes; lichte subsidies/prikkels. - Participatieladder (rollen/verwachtingen/ terugkoppeling); meerjarig budget en planning; koppeling met jeugd, sport en gezondheid.	2.1.1.1 - Adoptieprogramma's (straat/ speelplek/schoolplein) met materialen en kleine subsidies. - Schone-route-pilots (school/ OV) met meetbaar doel. - Wijkchallenges en kleine subsidies. - Transparantie: dashboard met wijkresultaten en meldingen; periodieke wijktafels.
3. Circulair en efficiënt beheer van de openbare ruimte – minder restafval buiten; meer bronvoorkoming.	3.1 Evenementen/drukke verblijfsgebieden gebruiken herbruikbare of hoogwaardig inzamelbare stromen en hebben een opruimplan. 3.2 ...	3.1.1 - Ketenaanpak en instrumentenmix: beleids-, financiële en samenwerkingsmaatregelen, en selectief juridisch voor voorspelbare situaties (bijv. evenementen). ...	3.1.1.1. - Subsidievoorwaarden: bijdrage alleen bij inzet herbruikbaar/ hoogwaardig inzamelbaar materiaal en aantoonbaar opruimplan. - Modelafspraken met organisatoren/to-go (voorzieningen, communicatie, schoonmaak). ...

Figuur 7: Uitwerking zwerfafvalvoorbeeld

4.5 De meerwaarde van een programma voor zwerfafval

Het programma is niet juridisch bindend voor derden, maar kan de zwerfafvalaanpak wel steviger positioneren binnen de gemeentelijke organisatie. De meerwaarde zit vooral in samenhang, wendbaarheid, participatie, budgetkoppeling en periodieke bijsturing.

Allereerst is een programma geen juridisch instrument, maar een beleidsinstrument. Het is zelfbindend: alleen de overheid (en formeel zelfs alleen het college van B&W) dat het programma vaststelt, is eraan gebonden. Andere partijen zijn dat juridisch gezien niet. De binding heeft hier het karakter van een convenant: vrijwillig, maar niet vrijblijvend. In de praktijk is dit nadeel vaak beperkt. Vergeleken met planregels die niet worden gehandhaafd, werkt een goed georganiseerd programma vaak sneller en effectiever – juist omdat het op uitvoering stuur.

Het programmainstrument van de Omgevingswet heeft bovendien meer voordelen dan alleen de koppeling aan de beleidscyclus en de keten van de fysieke leefomgeving. Vergeleken met zwerfafvalplannen van vóór de Omgevingswet biedt een programma vooral handelingsperspectief:

1. **Heldere plek in het stelsel** – Het programma heeft een duidelijke status in het wettelijke stelsel en in de beleidscyclus. Het naast elkaar gebruiken van allerlei losstaande beleidsdocumenten kan het stelsel uithollen; een programma voorkomt die versnippering.
2. **Vormvrij met minimale eisen** – Omdat het een beleidsinstrument is, zijn de procedurele en inhoudelijke eisen beperkt. Participatie is verplicht, maar alleen in de uitwerking (het maatregelenpakket) en niet opnieuw over de strategische ambitie uit de omgevingsvisie.
3. **Milieueffectrapportage (MER) alleen als het moet** – Een (plan)MER is alleen aan de orde als het programma daadwerkelijk kaderstellend is voor latere besluiten. Een regulier vrijwillig programma is daar vaak niet op gericht.
4. **Geen verplichte UOV** – De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is niet standaard verplicht voor een vrijwillig programma.
5. **Digitale standaard wenselijk, niet verplicht** – STOP/TPOD¹⁰ is voor programma's niet verplicht (wel aan te raden voor vindbaarheid en samenhang).
6. **Wendbaar** – Wijzigingen kunnen relatief snel worden doorgevoerd, omdat de vaststelling bij het college ligt.
7. **Rol van de raad borgen** – De raad blijft betrokken. Het programma bevat doorgaans een financiële paragraaf en de raad heeft het budgetrecht.
8. **Multi- en gebiedsgericht** – Programma's kunnen multisectoraal of gebiedsgericht zijn. Zwerfafval kan bijvoorbeeld als deelprogramma onder circulaire economie of de groenopgave vallen.
9. **Vrije looptijd** – De looptijd van een programma is niet wettelijk vastgelegd; het college bepaalt die zelf.
10. **Schaalbaar en samenwerkingsgericht** – Een programma kan interbestuurlijk/regionaal worden opgezet, waarbij ook niet-overheden (bedrijven, maatschappelijke organisaties) kunnen aansluiten.

10 Standaard voor officiële publicaties (STOP) en Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten (TPOD)

4.6 Varianten: voortbouwen, onderbrengen of samenwerken

Een programma voor zwerfafval hoeft niet altijd als zelfstandig programma te worden opgezet. Gemeenten kunnen ook voortbouwen op bestaande plannen, zwerfafval onderbrengen in een breder omgevingsprogramma of eerst kiezen voor een samenwerkingsagenda of convenant. De passende vorm hangt af van de volwassenheid van de aanpak, de bestuurlijke behoefte en de mate waarin partijen zich willen binden.

De voorgaande paragrafen laten zien dat het programma aantrekkelijk kan zijn om de zwerfvalaanpak steviger te organiseren¹¹. Dat betekent niet dat iedere gemeente meteen een zelfstandig programma voor zwerfafval hoeft vast te stellen. In de praktijk zijn meerdere varianten denkbaar. Soms ligt er al een uitvoeringsplan of beheerplan waarop kan worden voortgebouwd. Soms past zwerfafval beter als onderdeel van een breder programma voor de fysieke leefomgeving. En soms is de samenwerking tussen partijen nog niet ver genoeg ontwikkeld voor een formeel programma, maar kan een gezamenlijke agenda of convenant wel een logische tussenstap zijn.

4.6.1 Bestaande plannen benutten of opnieuw vaststellen

Gemeenten hoeven niet altijd vanaf nul te beginnen. Veel gemeenten werken al met niet-juridische plannen voor zwerfafval, bijvoorbeeld onder namen als uitvoeringsplan, beheerplan, actieplan, leidraad of gebiedsaanpak (zie voorbeeld 2, paragraaf 2.3). Zulke plannen kunnen inhoudelijk al veel elementen bevatten die passen bij een vrijwillig programma onder de Omgevingswet, zoals doelen, maatregelen, rollen, middelen, planning, monitoring en bijsturing. De vraag is dan of zo'n bestaand plan ook juridisch of bestuurlijk kan worden benut binnen het stelsel van de Omgevingswet. Daarvoor zijn twee routes denkbaar.

Ten eerste kan worden gezien of het plan onder het overgangsrecht als programma onder de Omgevingswet kan worden aangemerkt. Dat vraagt om een beoordeling per geval. Daarbij zijn onder meer de datum van vaststelling, de inhoud, de gevolgde procedure, de status van het plan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet en eventuele milieueffectrapportage relevant. Voor oude plannen en besluiten geldt namelijk overgangsrecht, maar de toepassing daarvan hangt af van het soort plan en de omstandigheden van het geval.

Ten tweede kan het college ervoor kiezen het bestaande plan opnieuw vast te stellen als vrijwillig programma onder artikel 3.5 Omgevingswet. Dat ligt vooral voor de hand als twijfel bestaat of het bestaande plan onder het overgangsrecht als programma kan gelden, of als de gemeente de status van het plan expliciet wil verduidelijken. Een vrijwillig programma bevat op grond van artikel 3.5 Omgevingswet een uitwerking van beleid of maatregelen voor de fysieke leefomgeving. Voor vrijwillige programma's geldt bovendien dat de vormgeving flexibel is, mits het onderwerp binnen de reikwijdte van de Omgevingswet valt en aan de procedurele eisen, zoals participatie, wordt voldaan.

Door een bestaand zwerfafvalplan opnieuw vast te stellen als vrijwillig programma, wordt expliciet gemaakt dat de aanpak onderdeel is van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Dat kan de bestuurlijke herkenbaarheid vergroten en helpen om maatregelen, middelen, monitoring en bijsturing structureler te organiseren.

¹¹ De weg naar een programma onder de Omgevingswet voor zwerfafval staat niet op zichzelf. Dezelfde route wordt gevolgd in de energietransitie: de oorspronkelijke Transitievisie Warmte ontwikkelde zich voor gemeenten door naar een Warmteprogramma onder de Omgevingswet (gefaseerd in werking vanaf 2026). Ook de woningbouwopgave beweegt in die richting. Beide programma's hebben zelfstandig betekenis, maar fungeren óók als opstap naar juridische regels in het omgevingsplan.

Deze route is vooral aantrekkelijk wanneer een gemeente al een bruikbaar maatregelenpakket heeft, maar de aanpak steviger wil positioneren binnen de organisatie en beter wil verbinden aan uitvoering, financiering en bijsturing.

4.6.2 Zwerfafval als deelprogramma binnen een breder omgevingsprogramma

Een tweede variant is om zwerfafval niet als zelfstandig programma vorm te geven, maar onder te brengen in een breder omgevingsprogramma. Dat kan logisch zijn wanneer zwerfafval niet als afzonderlijke hoofdgave wordt gezien, maar sterk samenhangt met thema's als gezondheid, veiligheid, openbare ruimte, circulaire economie, afval en grondstoffen of gebiedsgericht beheer.

Het voorbeeld van gemeente Amersfoort laat deze route zien. Er wordt gewerkt aan een deelprogramma Afval en Grondstoffen, waarin ook de zwerfafvalaanpak wordt opgenomen. Daarmee is zwerfafval geen zelfstandig programma onder de Omgevingswet, maar wordt de aanpak wel duidelijk verbonden met het stelsel, de beleidscyclus en de bredere doelen voor de fysieke leefomgeving.

Het voordeel van deze variant is dat zwerfafval meeloopt in een bestuurlijk vastgesteld kader met doelen, maatregelen en monitoring. De aanpak komt daardoor op een vergelijkbaar niveau te staan met andere opgaven in de fysieke leefomgeving. Dat kan helpen bij de looptijd van maatregelen, de inzet van capaciteit en het beroep op benodigde middelen.

Deze variant past vooral wanneer zwerfafval inhoudelijk onderdeel is van een bredere gemeentelijke opgave en wanneer een zelfstandig programma te zwaar of te smal zou zijn.

4.6.3 Samenwerking: gezamenlijke agenda, convenant of programma

Een derde variant speelt bij zwerfafvalopgaven die niet ophouden bij de gemeentegrens of waarbij meerdere gebiedsbeheerders en gebruikers nodig zijn. Denk aan een schone rivier, schone oevers, buitengebieden, recreatiegebieden of regionale routes waar gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders, ondernemers en maatschappelijke organisaties elkaar nodig hebben.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om een vrijwillig programma alleen of gezamenlijk vast te stellen. Meerdere bevoegde bestuursorganen, zoals gemeenten en het waterschap, kunnen dus samen een programma vaststellen en zich ieder verbinden aan hun eigen deel van de gezamenlijke aanpak. Niet-overheden, zoals terreinbeheerders, ondernemers of maatschappelijke organisaties, kunnen intensief meedoen in de voorbereiding en uitvoering, maar zijn geen formeel vaststellers van het programma.

Voor regionale samenwerking is dat zowel een kans als een aandachtspunt. Het programma kan helpen om doelen, maatregelen, rollen en monitoring gezamenlijk te organiseren. Tegelijk blijft het programma een zelfbindend instrument. Als slechts één overheid het programma vaststelt en andere partijen alleen op vrijwillige basis meedoen, kan dat bestuurlijk onevenwichtig of lastig uitlegbaar zijn. De ene partij legt zichzelf dan sterker vast dan de andere.

Daarom is het bij beginnende of nog losse samenwerking vaak verstandiger om eerst te werken met een gezamenlijke agenda, een convenant of een uitvoeringsagenda. In zo'n regionale samenwerking kunnen partijen ervaringen uitwisselen, hotspots bespreken, gezamenlijke acties voorbereiden en afspraken maken over communicatie, monitoring en uitvoering. Deze vorm is nog geen programma onder de Omgevingswet, maar kan wel dienen als opstap naar een later gezamenlijk programma.

Het voordeel van een gezamenlijke agenda of convenant is dat partijen laagdrempelig kunnen starten en dat ook niet-overheden gemakkelijk kunnen aansluiten. Het nadeel is dat de afspraken zonder formele vaststelling minder stevig zijn geborgd en sterker afhankelijk blijven van vrijwillige inzet en onderlinge

afstemming. Als de samenwerking voldoende is uitgekristalliseerd, kan alsnog worden gekozen voor een gezamenlijk programma of voor een programma van één overheid dat wordt ondersteund door partnerverklaringen of een gezamenlijke uitvoeringsagenda.

Deze route past vooral bij gebiedsgerichte en interbestuurlijke opgaven, waar de samenwerking eerst moet groeien voordat formele programmatische borging logisch is.

4.7 Wanneer is een programma niet de beste eerste stap?

Het programma is een kansrijk instrument voor structurele borging, maar niet altijd de meest logische eerste stap. Als de opgave nog onvoldoende scherp is, de samenwerking nog moet groeien, snel zichtbaar resultaat nodig is of vooral juridische duidelijkheid ontbreekt, kan een lichtere of andere route passender zijn.

Het programma onder de Omgevingswet biedt veel mogelijkheden om zwerfafval structureel te organiseren. Toch is het geen standaardoplossing voor iedere situatie. De meerwaarde van een programma ontstaat vooral wanneer er behoefte is aan samenhang tussen doelen, maatregelen, middelen, samenwerking, monitoring en bijsturing. Als die behoefte er nog niet is, of als de opgave nog onvoldoende scherp is, kan een programma juist te zwaar of te vroeg zijn.

Een programma voor de aanpak van zwerfafval ligt minder voor de hand wanneer eerst nog duidelijk moet worden waar het probleem precies zit. Denk aan situaties waarin nog geen goed beeld bestaat van hotspots, veroorzakers, seizoenspieken, meldingen of de effectiviteit van bestaande maatregelen. In zo'n geval kan een pilot of gebiedsgerichte proef op enkele locaties meer opleveren. Daarmee kan de gemeente eerst leren wat werkt, voordat zij de aanpak breder of structureler vastlegt.

Ook wanneer samenwerking met ondernemers, scholen, gebiedsbeheerders of inwoners nog in de beginfase zit, kan een programma te formeel zijn. Dan kan een convenant, gezamenlijke agenda of uitvoeringsafspraken een betere eerste stap zijn. Daarmee kunnen partijen laagdrempelig afspraken maken, ervaring opdoen en vertrouwen opbouwen. Als de samenwerking daarna steviger wordt, kan alsnog worden gekozen voor een programma of voor opname van de aanpak in een breder omgevingsprogramma.

Soms is juist bestuurlijke agendering en budget het eerste knelpunt. Als er nog geen mandaat, capaciteit of middelen beschikbaar zijn, ligt het voor de hand om eerst de raad te betrekken via de beleids- en begrotingscyclus. Een raadsvoorstel met scenario's, kosten, verwachte effecten en een evaluatiemoment kan dan nodig zijn voordat een programma zinvol kan worden vastgesteld. Het programma kan in dat geval volgen nadat de raad richting en financiële ruimte heeft gegeven.

In andere situaties is vooral juridische duidelijkheid nodig. Bijvoorbeeld wanneer een bepaald type activiteit steeds opnieuw tot zwerfafval leidt, zoals evenementen, terrassen, afhaalpunten of bezorglocaties. Als de norm helder moet zijn en toezicht en handhaving uitvoerbaar zijn, kan gerichte juridische borging via het omgevingsplan, de afvalstoffenverordening of vergunningvoorschriften passender zijn dan een breed programma. Ook dan kan het programma later nog een rol krijgen, bijvoorbeeld om juridische regels te verbinden met communicatie, voorzieningen, monitoring en samenwerking.

De keuze voor een programma hangt dus af van de aard en volwassenheid van de opgave. Het programma is vooral geschikt wanneer een gemeente zwerfafval structureel wil verbinden aan meerdere beleidsdoelen, maatregelen en partijen. Waar de opgave nog zoekend, kleinschalig of vooral juridisch van

aard is, kan een andere route logischer zijn. De kunst is om niet groter te beginnen dan nodig, maar ook niet kleiner te blijven dan de opgave vraagt.

5 Conclusie

Zwerfafval vraagt om meer dan één instrument. De praktijk laat zien dat gemeenten op verschillende manieren aan deze opgave werken: via schoonmaak en beheer, via samenwerking met bewoners en ondernemers, via bestuurlijke keuzes in de beleids- en budgetcyclus en – waar nodig – via regels en toezicht. De Omgevingswet verandert die praktijk niet fundamenteel, maar biedt wel een nieuw kader om deze aanpakken beter met elkaar te verbinden. Vooral het beleidsinstrument programma is daarbij interessant. Het maakt het mogelijk om ambities, maatregelen, planning, middelen, participatie en monitoring in samenhang te organiseren en zo een opgave als zwerfafval steviger te verankeren in de gemeentelijke beleidscyclus.

Tegelijk is het niet zo dat het programma altijd de beste of enige route is. Juist bij zwerfafval is de werkelijkheid vaak weerbarstig. De opgave kent veel kleine veroorzakers, uiteenlopende situaties en verschillende verantwoordelijke partijen. Bovendien is de handhavingscapaciteit beperkt en staat zwerfafval in de praktijk niet altijd hoog op de prioriteitenlijst. Dat maakt dat een louter juridische aanpak via omgevingsplan en vergunning zelden voldoende is om snel zichtbaar resultaat te boeken. Maar het betekent ook dat een programma niet automatisch overal de beste keuze is. Soms ligt een convenant met bronpartijen meer voor de hand, soms is eerst bestuurlijke borging via de raad nodig, en soms helpt een beperkte pilot beter om scherp te krijgen wat lokaal werkt.

De kracht van deze handreiking zit daarom niet in het aanwijzen van één “juiste” oplossing, maar in het zichtbaar maken van het handelingsperspectief. Het programma springt eruit als aantrekkelijk instrument omdat het vormvrij is, goed past bij een integrale en lerende manier van werken, en ruimte biedt om meerdere knoppen tegelijk te bedienen: gedrag, voorzieningen, samenwerking, communicatie, uitvoering en – waar nodig – juridische doorwerking. Voor gemeenten die zwerfafval een duidelijkere plek willen geven naast andere opgaven in de fysieke leefomgeving, kan dat een belangrijk voordeel zijn. Het programma is daarmee voor veel gemeenten een kansrijke route om zwerfafval niet alleen projectmatig of incidenteel, maar meer structureel te organiseren.

Die keuze moet echter altijd worden gemaakt in het licht van de eigen lokale context. Politieke timing, capaciteit, bestuurlijke voorkeuren, relaties met ondernemers en inwoners, de schaal en dynamiek van de opgave en de vraag of snelle zichtbare resultaten of juist uniforme rechtszekerheid vooropstaan, wegen allemaal mee. Daarom wordt deze handreiking aangevuld met een afwegingskader en een vragenlijst. Deze instrumenten helpen om vast te stellen welke aanpak het beste aansluit bij de ambities, mogelijkheden en omstandigheden van een gemeente. Zo ontstaat een onderbouwde afweging over wat in een gemeente het meest passend is: nu doen wat kan en gericht borgen waar dat nodig is.

Bijlage 1 Afwegingshulp

Onderstaande vragenlijst helpt u om uw situatie in kaart te brengen. Op basis van de antwoorden kunt u bepalen welke route het beste aansluit bij uw situatie, zoals een programma, convenant, raadsroute, juridisch instrument of pilot. Vink aan wat van toepassing is en licht enkele vragen kort toe in uw eigen woorden (zie ook hoofdstuk 4 en het kopje *vertaling naar route* hieronder). Deze toelichtingen helpen bij de interpretatie van de uitkomsten. Gebruik de vragenlijst als hulpmiddel bij uw afweging, niet als een vast beslismodel.

Vragenlijst

A. Context & Aanleiding

1. Wie heeft zwerfafval op de agenda geplaatst?

- ☐ Bestuurlijk (raad, college, wethouder, coalitieprogramma)
- ☐ Ambtelijk (beleid, beheer, VTH, reiniging)
- ☐ Samenleving (actieve bewoners, ondernemers, scholen, klachtenregistratie)
- ☐ Subsidieregeling of extern programma

1a. Wat was de belangrijkste aanleiding? (kies max. 2):

- ☐ Toenemende meldingen/klachten
- ☐ Uitkomst van schoon-/belevingsmetingen
- ☐ Raadsverzoek/raadvraag/coalitieafpraak
- ☐ Media-aandacht/incident
- ☐ Nieuwe (of gewijzigde) evenementen-/terrassendruk
- ☐ Budgetkans/subsidie
- ☐ Initiatief vanuit bewoners/ondernemers/scholen
- ☐ Anders, namelijk: _____

1b. Wat was de concrete aanleiding? (max. 1–2 zinnen):

1c. Noem drie woorden die de aanleiding en gewenste toon van de aanpak het beste typeren: (bijv. urgent, zichtbaar, praktisch, samen, voorspelbaar, uniform, maatwerk, leergericht)

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____

2. Hoe is het thema vervolgens door de organisatie opgepakt?

- ☐ Als losstaand item
- ☐ Als meekoppelend belang bij een thema (bijv. 'schoon, heel en veilig', circulaire economie)

- ☐ Als onderdeel van een (gebieds)ontwikkeling
- ☐ Via de reguliere beleids- en budgetcyclus

3. Is de aanpak gericht op specifieke sectoren of gebieden?

- ☐ Specifieke sectoren (bijv. evenementen, to-go winkels)
- ☐ Specifieke gebieden (bijv. centrum, OV-knooppunten, schoolroutes)
- ☐ Combinatie van sectoren en gebieden
- ☐ Generieke regeling (gemeentebreed)

B. Samenwerking & Uitvoering

4. Wordt de aanpak opgesteld in samenspraak met de samenleving?

- ☐ Niet
- ☐ Beperkt
- ☐ Regelmatig
- ☐ Intensief

4a. Wat werkt hier het meest belemmerend of bevorderend? (max. 10 woorden):

5. Hoe wordt de 25-meterregel toegepast in de praktijk?

- ☐ Actief
- ☐ Passief
- ☐ Piepsysteem (reageren op meldingen)
- ☐ Niet van toepassing

5a. Indien toepassing/werking beperkt is, ligt dat vooral aan:

- ☐ Capaciteit/prioriteit
- ☐ Onduidelijke norm of casus
- ☐ Gebrek aan draagvlak
- ☐ Te weinig voorzieningen
- ☐ Seizoenspiek/drukke
- ☐ Anders, namelijk:

6. Is de zwerfafvalaanpak een alternatief voor de 25-meterregel, of complementair?

- ☐ Alternatief
- ☐ Complementair

C. Evaluatie & Continuïteit

7. Terugblik op de gevolgde aanpak: wat zijn de belangrijkste voordelen/nadelen en wat wordt anders in een zwerfafvalaanpak 2.0-versie?

☐ Voordelen:

☐ Nadelen:

☐ 2.0-versie:

8. Is zwerfafval een gevestigd belang in de organisatie (is er continuïteit qua aanpak)?

- ☐ Als zelfstandig belang
- ☐ Als deelbelang van een groter geheel (ander thema/rondom bepaald gebied)
- ☐ Nog niet (er is nog geen verankering)

9. Kan zwerfafval logisch worden gekoppeld aan een breder programma of beleidsthema?

- ☐ Gezonde en veilige leefomgeving
- ☐ Openbare ruimte / beheer openbare ruimte
- ☐ Afval en grondstoffen / circulaire economie
- ☐ Gebiedsgerichte aanpak
- ☐ Veiligheid, evenementen of horeca
- ☐ Nee, zwerfafval vraagt om een zelfstandige aanpak
- ☐ Onbekend / nader te verkennen

10. Is er al een bestaand plan of document waarop kan worden voortgebouwd?

- ☐ Ja, een uitvoeringsplan/beheerplan/actieplan
- ☐ Ja, een gebiedsgerichte aanpak of leidraad
- ☐ Nee
- ☐ Onbekend

Zo ja: bevat dit plan al doelen, maatregelen, rollen, middelen en monitoring?

- ☐ Ja
- ☐ Deels
- ☐ Nee

11. Zijn er doelstellingen geformuleerd? (Meerdere antwoorden mogelijk):

- ☐ Doelen: generiek (gemeentebreed)
- ☐ Doelen: specifiek (thema/gebied)
- ☐ Geen expliciete doelen

12. Worden de doelstellingen gemonitord?

- ☐ Monitoring: ja, periodiek

Frequentie: _____

- ☐ Monitoring: nee
- ☐ Monitoring: in opbouw

13. Welke drie uitkomsten wegen bij u het zwaarst? (kies max. 3)

- ☐ Rechtszekerheid/gelijke behandeling
- ☐ Snel zichtbaar resultaat
- ☐ Draagvlak/samenwerking
- ☐ Uitvoerbaarheid (capaciteit)
- ☐ Duurzame borging
- ☐ Budgetzekerheid

14. In één zin: wat moet er echt veranderen om de aanpak te laten werken?

15. Drie woorden die de gewenste uitkomst/kwaliteit het beste typeren: (bijv. uniform, rechtszekerheid, zichtbaar resultaat, duurzaam, transparant, uitvoerbaar):

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____

D. Toekomst & Instrumentkeuze

16. Is er kennis van het instrument 'programma onder de Omgevingswet' in uw organisatie?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Onvoldoende/weet ik niet

17. Als u morgen één eerste stap moest zetten, wat zou u doen? (kies 1):

- ☐ A: Maatregelenpakket voorbereiden (programma, PDCA, participatie)
- ☐ B: Afspraken maken met bronpartijen (convenant)
- ☐ C: Notitie aan de raad met scenario's en budget (raadsroute)
- ☐ D: Planregel/vergunningstekst opstellen + VTH-inzet plannen (juridisch)
- ☐ E: Pilot op 3-5 hotspots starten (operatie eerst)

18. Woordbank – omcirkel maximaal 5 woorden die het beste bij uw situatie passen:

snel · uniform · duidelijk · gelijke behandeling · rechtszekerheid · praktisch · aan de slag · leren
 · samen · maatwerk · flexibel · opschalen · zichtbaar resultaat · budgetzekerheid · duurzame
 borging

19. Zet onderstaande in volgorde (1 = belangrijkste, 5 = minst):

- ___ Rechtszekerheid
- ___ Draagvlak
- ___ Zichtbaar resultaat
- ___ Uitvoerbaarheid (capaciteit)
- ___ Duurzame borging

20. Samenvatting in eigen woorden (optioneel): Vat in 3 zinnen samen wat u wilt bereiken, wat u eerst gaat doen en wat u nodig heeft:

1) Doel:

2) Eerste stap:

3) Wat is nu nodig:

Overige factoren

Een keuze tussen programma, convenant, raadsroute of juridische lijn is zelden een uitkomst van één score. Ook zaken die níet in een schema gevangen kunnen worden, tellen mee. Zoals:

- Politieke timing en bestuurlijke stijl (verkiezingsjaar, coalitieakkoord, “doen of normeren”).
- Schaal en dynamiek van de opgave (hotspots, seizoenen, evenementen, soorten gebieden).
- Relaties en vertrouwen in de keten (ondernemers, scholen, vrijwilligers).
- Data en duiding (hoe betrouwbaar zijn meldingen, metingen, indicatoren — en wat valt eruit af te leiden?).
- Planning en controlemomenten (is er ruimte op de agenda/begroting voor keuzes die geld en menskracht vragen?).
- (Budgettaire) capaciteit en ritme van de organisatie (past een cyclische aanpak met bijsturing bij “hoe we werken?”).
- Juridische risicobereidheid (gaat het u vooral om zekerheid en uniformiteit, of eerst om leer en experimenteerruimte?).

Deze zachte factoren kleuren de uitkomst van de bovenstaande vragenlijst en de instrumentenkeuze uit §4.2. Gebruik de scores dus als kompas, niet als rekensom.

Vertaling naar route

Lees uw eigen antwoorden terug en let op woorden die steeds terugkomen. Ze wijzen richting een route zonder dat deze u in een keurslijf dwingen:

- **“Snel, uniform, duidelijk, gelijk voor iedereen.”:** Dat wijst op de juridische route (omgevingsplan/vergunning), mits uw VTH-capaciteit het toelaat. Dit is passend als er zichtbaar grensoverschrijdend gedrag is of veel rechtszekerheidsvragen. Begin klein en handhaafbaar: één voorspelbare casus (bijv. evenementen) met heldere regels en toezicht (later alsnog te verbreden met convenanten of een programma).
- **“Samen, praktisch, aan de slag, leren wat werkt.”:** Dat duidt op convenanten (met bronpartijen) óf op een pilot/operatie eerst als het beeld nog diffuus is. Kies dit als relaties en bronaanpak cruciaal zijn en u flexibiliteit wilt houden. Leg wél vast hoe er wordt gemeten en opgeschaald.
- **“Koers, samenhang, meerdere knoppen tegelijk, kunnen bijsturen.”:** Dat wijst op een (vrijwillig) programma: één plek waar maatregelen, planning, budget, participatie en monitoring samenkomen, en waar u jaarlijks bijstuurt (PDCA). Gebruik het programma om uitvoering te organiseren; zet juridische verankering alleen in waar dat echt nodig is.
- **“We willen het wel, maar we hebben nog geen mandaat/middelen.”:** Dat vraagt eerst de raadsroute: leg het probleembeeld en de scenario’s voor, vraag om richting en budget en spreek een evaluatiemoment af. Daarna kunt u kiezen voor convenanten, programma of gerichte planregels.

Gebruik de vragenlijst om de juiste taal te vinden (welke woorden passen bij uw situatie) en koppel die woorden aan de route die daar natuurlijk bij hoort. Het doel is niet “de juiste score”, maar “de route die bij uw manier van werken past”.

Aanbevelingen

1. **Begin licht waar het zwaar voelt.** Twijfelt u? Start met convenanten of een kleine pilot op 3-5 hotspots. Sla op wat werkt en beslis na 6 maanden: bijstellen van de huidige aanpak, opschalen (programma) en/of (onderdelen) verankeren in een gerichte planregel (omgevingsplan).
2. **Gebruik het programma als u aan “meerdere knoppen” tegelijk wilt kunnen draaien.** Heeft u maatregelen op gedrag, inrichting, communicatie, toezicht en middelen nodig? Dan geeft een programma samenhang en ritme (plannen doen checken bijsturen). Houd het licht en maak het eigen: het hoeft niet zwaar of perfect.
3. **Veranker alleen wat moet, en doe dat daar waar het telt.** Als één casus altijd misgaat (bijv. evenementenafval), kies dan gerichte planregels of vergunningvoorschriften die ook écht uitvoerbaar zijn.
4. **Zorg dat de raad kan kiezen en blijven volgen.** Leg bij grote stappen twee scenario's voor: een licht (convenant/pilot) en een vol (programma + beperkte planregels). Vraag om mandaat, budget en een checkpoint (bijv. over 12 maanden).

Volgende stappen

Denk ook na over wat u te doen staat: morgen, over drie maanden, en over een jaar.

- Morgen:
 - Leg 3 zinnen vast: *ons probleembeeld, onze ambitie, wat we eerst gaan doen.*
 - Spreek met 2-3 sleutelpartners af wat zij morgen kunnen doen (voorzieningen, opruimplan, communicatie).
- Over 3 maanden:
 - Evalueer de eerste effecten: meldingen, beleving, hotspots.
 - Kies: opschalen als het werkt, bijstellen als het niet werkt, of verankeren waar het voorspelbaar is (kleine set planregels).
- Over 12 maanden:
 - Beslis: blijven we incidenteel sturen via P&C (raad), of leggen we de samenhang vast in een (vrijwillig) programma met jaarlijks bijsturen? Plan een raadmoment met twee keuzes en bijbehorend budget.

Bijlage 2 model inhoud

Voor een vrijwillig programma bestaat geen vaste blauwdruk; dat past ook bij het vormvrije karakter ervan als beleidsdocument. Wel kan een programma globaal de volgende opbouw hebben (gebaseerd op IPLO)¹²:

Positionering van het programma

- Zelfstandig programma, deelprogramma of voortbouwend op bestaand plan
- Relatie met bestaande uitvoeringsplannen, beheerplannen of gebiedsaanpakken
- Eventuele keuze om een bestaand plan opnieuw vast te stellen als vrijwillig programma

Opgave

- Hoofdopgave, betrokken beleidsdomeinen en samenhangende thema's
- Urgentie, karakter (gebied/thema/interbestuurlijk) en relevante stakeholders

Relatie met bestaand beleid

- Aansluiting op omgevingsvisie en ander beleid
- Voortzetting, aanpassing of vervanging van bestaand beleid

Doelen en horizon

- Ambitie en (sub)doelen
- Termijnen en relatie met andere beleidsdoelen

Onderbouwing en informatie

- Analyse van de opgave, gebied en samenhang met andere doelen
- Onderzoek naar maatregelen, effecten, haalbaarheid en financiën

Sturingsaanpak

- Gekozen strategie (reguleren, stimuleren, uitvoeren)
- Rolverdeling tussen gemeente en andere partijen

12 <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/vrijwillig-programma/wegwijzer-vrijwillig-programma/>

Maatregelen en afweging

- Mogelijke maatregelen en samenhang met andere programma's
- Afwegingskader en inzet van instrumenten

Financiering en middelen

- Benodigde capaciteit, budget en dekking
- Relatie met de beleids- en budgetcyclus
- Inzet van eventuele UPV-zwerfafvalvergoeding

Samenwerking en participatie

- Betrokkenheid van andere overheden en stakeholders
- Inrichting en benutting van participatie

Vaststelling en uitvoering

- Bestuurlijke besluitvorming en financiering
- Uitvoering, monitoring, bijsturing en verantwoording

Zie bijvoorbeeld ook 'Navigator voor de ontwikkeling van een programma voor bodem en grondwater van provincies, gemeenten en waterschappen'¹³ als inspirerend voorbeeld. Nog een voorbeeld is het document 'Gespreksstarter veranderprofielen Omgevingswet'; specifiek processtappen kerninstrumenten programma, pagina 34 e.v.¹⁴.

13 https://iplo.nl/publish/pages/184428/navigator_voor_de_ontwikkeling_van_een_programma_voor_bodem_en_grondwater.pdf

14 https://www.aeno.nl/uploads/gesprekstarter_veranderprofielen.pdf

