Verkenning landelijke invoering opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk

Definitieve versie | 28 maart 2024

Colofon

Verkenning landelijke invoering opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk

Definitieve versie

Projectnummer	327300580
Opdrachtgever	Rijkswaterstaat WVL
Datum	28 maart 2024
Uitgevoerd door	Stantec B.V.
Opgesteld door	Tessa Vaendel & Floor Hubers
Vrijgegeven door	Judith Beltman

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Inleiding
1.1 Aanleiding
1.2 Doel & opbouw
1.3 Totstandkomingsproces

Hoofdstuk 2 – Onderzoeksmethoden
2.1 Aanpak en onderzoeksthema's
2.2 Scope en definities: ja/ja-sticker of ja-sticker

Hoofdstuk 3 - Analyse huidige situatie
3.1 Code VOR
3.2 Introductie van het opt-in systeem
3.3 Juridische context en rechtszaken
3.4 Relevante ontwikkelingen

Hoofdstuk 4 - Het speelveld: stakeholderanalyse
4.1 Stakeholdergroep: gemeenten
4.2 Stakeholdergroep: reclamebranche
4.3 Stakeholdergroep: consumenten

Hoofdstuk 5 - Effecten van het opt-in systeem
5.1 Directe milieu-impact: afvalscheiding en afvalpreventie
5.2 Indirecte milieu-impact: productieketen
5.3 Indirecte milieu-impact: consumptiegedrag
5.4 Financiële consequenties voor gemeenten
5.5 Financiële consequenties voor de reclamebranche
5.6 Financiële consequenties voor consumenten

Hoofdstuk 6 - Mogelijke toekomstige situatie
6.1 Juridische uitgangspunten en mogelijke routes
6.2 Ontwikkelingen in de branche
6.3 Scenario 1: Landelijk Besluit
6.4 Scenario 2: Stimuleren invoering bij gemeenten via Circulair Materialen Plan
6.5 Scenario 3: Aanpassing Code VOR
6.6 Aandachtspunten en overwegingen bij de scenario's

Hoofdstuk 7 - Conclusie: beantwoording onderzoeksvragen
Voor een samenvatting van de resultaten van deze verkenning verwijzen we naar dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 8 – Aanbevelingen

Bijlagen:
A. Bronnenlijst
B. Overzicht rechtszaken

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) 2023-2030 is het verkennen van de mogelijke landelijke invoering van een ja/ja-sticker als één van de maatregelen opgenomen op het gebied van scheiden en inzamelen van afval, met als doel om papierverspilling te voorkomen. Ook in het deelprogramma Afvalpreventie van het landelijke programma VANG-HHA (Van Afval Naar Grondstof – Huishoudelijk Afval) wordt invoering van een ja/ja-sticker genoemd als een maatregel die bijdraagt aan het verminderen van de deelstroom oud papier en karton (OPK).

"Met een ja-ja-sticker geven inwoners actief aan dat zij wel ongeadresseerd reclamedrukwerk willen ontvangen. Deze maatregel voorkomt dat veel onnodig papier in de prullenbak belandt. Daarom verkennen we momenteel of landelijke invoering van de ja-ja-sticker mogelijk is."
Uit: Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030

Hoewel in het NPCE gesproken wordt over het verkennen van de mogelijke landelijke invoering van een ja/ja-sticker, gebruiken we in dit rapport de meer generieke term 'opt-in-systeem' (zie ook paragraaf 2.2). In geval van een opt-in systeem kunnen inwoners actief aangeven dat ze wél ongeadresseerd reclamedrukwerk wensen te ontvangen. Zij kunnen dit doen met een ja-sticker of ja/ja-sticker. Het opt-in systeem is in feite een omdraaiing van de situatie met een nee/ja-sticker, oftewel een opt-out systeem. Bij een opt-out systeem geven inwoners met een sticker aan dat ze géén ongeadresseerd reclamedrukwerk wensen te ontvangen. Bij het opt-out systeem ontvangen inwoners zónder sticker dus wél ongeadresseerd reclamedrukwerk.

1.2 Doel & opbouw

Doel van deze verkenning is te komen tot een advies aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over de **wenselijkheid en haalbaarheid van de landelijke invoering van het opt-in systeem.** Momenteel gebeurt de invoering van het opt-in systeem op lokaal niveau: individuele gemeenten besluiten tot invoering van deze maatregel en nemen dit op in lokale regelgeving.

Om een goed beeld te krijgen van de wenselijkheid en haalbaarheid zijn enerzijds de juridische kaders en anderzijds het draagvlak onder diverse belanghebbenden relevant. Voor het draagvlak zijn de verwachte effecten en de mogelijke consequenties van de landelijke invoering van een opt-in systeem relevant om in kaart te brengen. In hoofdstuk 2 'onderzoeksmethoden' lichten we toe hoe we de verkenning hebben aangepakt. In hoofdstuk 3 gaan we in op de huidige situatie en relevante ontwikkelingen. Hoofdstuk 4 gaat in op het speelveld: welke belangen leven onder de diverse stakeholdergroepen? Hoofdstuk 5 zoomt in op de effecten van het opt-in systeem: wat zijn de directe en indirecte effecten op het milieu en wat zijn financiële consequenties? In hoofdstuk 6 presenteren we drie mogelijke toekomstscenario's voor de landelijke invoering van het opt-in systeem. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie, in de vorm van de de beantwoording van de onderzoeksvragen. Tot slot geven we aanbevelingen voor het vervolg in hoofdstuk 8.

1.3 Totstandkomingsproces

Deze rapportage is opgesteld door Stantec B.V. in opdracht van Rijkswaterstaat WVL. In nauw overleg met betrokken medewerkers van het deelprogramma Afvalpreventie binnen het landelijke programma VANG-HHA is de verkenning uitgevoerd. Stantec is gevraagd om onderzoek te doen naar ervaringen van gemeenten en bedrijven, impact op consumenten, milieu aspecten, financiële consequenties en alternatieve systemen. Een jurist van Rijkswaterstaat heeft geadviseerd over de juridische vraagstukken met betrekking tot de landelijke invoering van het opt-in systeem. Dit juridisch advies is meegenomen in deze rapportage.

2. Onderzoeksmethoden

2.1 Aanpak en onderzoeksthema's

Deze verkenning betreft een kwalitatief onderzoek, dat de argumenten vóór en tegen landelijke invoering van een opt-in systeem inzichtelijk maakt en analyseert. Daarmee biedt het onderzoek handvatten bij het bepalen van de wenselijkheid en haalbaarheid van de landelijke invoering van een opt-in systeem. Het onderzoek heeft nadrukkelijk niet tot doel om representatieve statistische gegevens te verkrijgen.

RWS heeft een zestal thema's gedefinieerd, zoals weergegeven in Figuur 1. In hoofdstuk 3 t/m 6 komen deze thema's integraal aan de orde. In hoofdstuk 7 geven we per thema antwoord op de individuele onderzoeksvragen. Om te komen tot het beoogde resultaat en beantwoording van de onderzoeksvragen is een mix aan onderzoeksmethodes toegepast, waaronder bureaustudie, interviews en een online vragenlijst. Tabel 1 (volgende pagina) geeft de stakeholders weer die betrokken zijn in de verkenning.

2.2 Scope en definities: ja/ja-sticker of ja-sticker

In deze rapportage verwijst de term opt-in systeem altijd naar een *opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk,* tenzij dit anders is vermeld.

De ja-/ja-sticker is een middel voor het invoeren van een opt-in systeem. Een aantal gemeenten, de Stichting Reclame Code en de branche van adverteerders en verspreiders spreken nadrukkelijk van een **ja-sticker** (i.p.v. ja/ja-sticker). De sticker is immers alleen van toepassing op ongeadresseerd reclamedrukwerk en niet op huis-aan-huisbladen (zie de toelichting op paragraaf 3.3).

Deze verkenning is uitsluitend gericht op ongeadresseerd reclamedrukwerk. In geval van een landelijk opt-in systeem, zijn ook andere belanghebbenden relevant, zoals verspreiders van huis-aan-huisbladen en geadresseerd reclamedrukwerk ('aan de bewoners van'). In een vervolgtraject zijn dit mogelijk wel belangrijke stakeholders, afhankelijk van de reikwijdte van een landelijk opt-in systeem.

Figuur 1| Onderzoeksthema's en -onderwerpen

Nederlandse gemeenten met opt-in systeem

We hebben interviews gevoerd met beleidsmedewerkers van 6 gemeenten die reeds het opt-in systeem hebben ingevoerd. Er is gestreefd naar een goede representatie zowel qua grootte als ligging van de gemeenten.

Nederlandse gemeenten met opt-out systeem

Middels een online vragenlijst verspreid via de VANG-HHA nieuwsbrief (d.d. 19-9-2023) hebben 20 gemeenten input geleverd over de interesse in het invoeren van het opt-in systeem en welke mogelijke belemmeringen zij hierbij ervaren. Naar aanleiding van de reacties is telefonisch contact opgenomen met beleidsmedewerkers van 10 gemeenten voor een nadere toelichting. Aanvullend hierop zijn interviews gevoerd met beleidsmedewerkers van 2 gemeenten met opt-out systeem; de ene gemeente overweegt invoering van het opt-in systeem, in de andere gemeente wordt het alternatieve digitale systeem van Spotta (InMijnBus) als eerste geïntroduceerd.

Bedrijven: lokale ondernemers

Hieronder verstaan wij kleinschalige ondernemers die op lokaal of regionaal niveau adverteren middels reclamedrukwerk. Om in contact te komen met deze stakeholdergroep hebben wij diverse ondernemersvereniging in gemeenten met een opt-in systeem benaderd. Deze verenigingen zijn niet ingegaan op het verzoek of waren niet bereid om deel te nemen aan een interview. Om de belangen van deze stakeholdergroep wel mee te nemen in deze verkenning, is middels bureaustudie een analyse gedaan van nieuwsartikelen waarin lokale ondernemers genoemd of geciteerd worden.

Bedrijven: landelijke adverteerders

Hieronder verstaan wij ondernemers, zoals supermarkten en andere grote bedrijven/ketens, die op landelijk niveau adverteren middels reclamedrukwerk. We hebben interviews gevoerd met (marketing)medewerkers van 5 bedrijven die landelijke opereren en adverteren. We zijn door Spotta in contact gebracht met deze partijen.

Verspreider van ongeadresseerd reclamedrukwerk (Spotta)

Spotta is verspreider van meer dan 90% van het ongeadresseerd reclamedrukwerk en is de enige verspreider met een landelijk dekkend netwerk. Spotta is ontstaan door fusies van diverse landelijke verspreiders en inmiddels enig lid van MailDB. We hebben een interview gevoerd met de CEO van Spotta.

Brancheverenigingen en overige belangenorganisaties

Daarnaast zijn interviews afgenomen bij de volgende organisaties:

- MailDB: brancheverenigingen van verspreidbedrijven van reclamefolders en huis-aan-huiskranten in Nederland, tevens penhouder van de Code VOR.
- DDMA: brancheverenigingen voor marketing en data, de commissie Post richt zich op met name geadresseerd reclamedrukwerk.
- VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten): in 2020 heeft de VNG een ‘veelgestelde vragen’-lijst en milieu-impacttool over de ja/ja-sticker gepubliceerd.
- Ministerie van OCW: o.a. mediawetgeving valt binnen dit ministerie
- Stichting Reclame Code (SRC) faciliteert een zelfreguleringsplatform voor het adverterend bedrijfsleven en faciliteert de Nederlandse Reclame Code en de werkzaamheden van de Reclame Code Commissie (RCC).

Consumenten of inwoners

Consumenten (van bedrijven) oftewel inwoners (van gemeenten) zijn de ontvanger van het ongeadresseerd reclamedrukwerk en maken de keuze om al dan niet een sticker op hun brievenbus te plakken. Reeds uitgevoerd onderzoeken door marktonderzoeksbureau GfK (Growth from Knowledge) naar het gedrag en de houding onder Nederlands t.a.v. het ontvangen van reclamefolders geeft inzicht in deze stakeholdergroep. Begin 2020 heeft GfK in opdracht van MilieuCentraal consumentenonderzoek gedaan naar het huidige gedrag en de houding t.a.v. het ontvangen van ongeadresseerd reclamedrukwerk [1]. Begin 2021 heeft GfK in opdracht van Spotta en onder begeleiding van communicatiebureau Confidant Partners consumentenonderzoek gedaan naar de opvattingen over reclamefolders [2].

Tabel 1 | Overzicht stakeholders

3. Analyse huidige situatie

3.1 Code VOR

Sinds 1 januari 1993 geldt de Code VOR (verspreiding ongeadresseerd reclamedrukwerk) in Nederland, opgesteld en verzorgd door MailDB. Deze privaatrechtelijke regeling is één van de 24 bijzondere reclamecodes binnen de structuur van de Reclame Code Commissie. De Code VOR is ontstaan als opvolger van de sticker 'geen ongeadresseerde zendingen' waarbij de wens leefde om huis-aan-huisbladen (met daarin informatieberichten van gemeenten) een aparte positie te geven.

De Code VOR voorziet in het landelijk beschikbaar stellen van brievenbusstickers (nee/nee en nee/ja, zie Figuur 2) voor het weren van ongeadresseerd reclamedrukwerk en/of huis-aan-huisbladen. In de code is ook opgenomen dat adverteerders en verspreiders de stickeraantallen bijhouden zodat de oplage daarop kan worden afgestemd.

Onder ongeadresseerd reclamedrukwerk worden reclamedrukwerk en samples verstaan die gratis huis-aan-huis worden verspreid zonder vermelding van adresgegevens van de ontvanger. Huis-aan-huisbladen vallen niet onder reclamedrukwerk, echter bestaat de inhoud vaak deels wel uit reclame In de Code VOR is opgenomen dat huis-aan-huisbladen ten minste voor 10% dienen te bestaan uit informatie over en nieuws uit het eigen verspreidingsgebied (niet zijnde reclame).

Voor de handhaving van de Code VOR is een zelfregulerings-systeem door de branche georganiseerd. Een inwoner die onterecht ongeadresseerd reclamedrukwerk of huis-aan-huisbladen ontvangt, kan dit melden bij de afzender of de verspreider. Stichting Reclame Code signaleert dat de meeste klachten gaan over flyers van politieke partijen en van lokale ondernemers. Het aantal klachten over reclamefolderpakketten is beperkt.

3.2 Introductie van het opt-in systeem

Amsterdam was in 2018 de eerste gemeente die het opt-in systeem invoerde, naar aanleiding van een motie van de Partij voor de Dieren. De belangrijkste motivatie voor invoering van deze maatregel was het terugdringen van de hoeveelheid papierafval. Een andere motivatie was daarnaast het terugdringen van de hoeveelheid reclamefolders die (inclusief plastic folie) in het restafval belanden.

Na Amsterdam volgden diverse andere gemeenten. Onder andere Utrecht, Rotterdam, Haarlem en Tilburg zijn in 2020 overgestapt naar het opt-in systeem. In navolging van de eerste gemeenten, leefde bij diverse andere gemeenten ook de wens voor de invoering van een opt-in systeem. Aangezien de invoering hiervan in veel gemeenten vragen opriep en de rechtmatigheid van het opt-in systeem door de reclamebranche ter discussie werd gesteld, publiceerde de VNG in 2020 een 'veelgestelde vragen'-lijst. In 2020 werd daarnaast een milieu-impacttool gepubliceerd waarmee individuele gemeenten inzicht krijgen in de potentiële milieuwinst van een opt-in systeem.

Naarmate er meer duidelijkheid kwam over de juridische rechtmatigheid van het opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk voerden steeds meer gemeenten dit systeem in. Begin 2022 werd vanuit het programma VANG-HHA een handreiking gepubliceerd voor gemeenten die de maatregel willen implementeren maar tegen vragen rondom het implementatieproces aanlopen.

Uit de Benchmark Huishoudelijk Afval 2022 blijkt dat inmiddels 22% van de gemeenten het opt-in systeem heeft ingevoerd. De benchmark is door 132 van de in totaal 342 Nederlandse gemeenten ingevuld. [3]. In de gemeenten waar een opt-in systeem is ingevoerd zijn diverse typen stickers in omloop, zie Figuur 3.

3.3 Juridische context en rechtszaken

Gemeenten hebben op grond van de Wet Milieubeheer de verantwoordelijkheid voor de inzameling van huishoudelijk afval. Ze zijn verplicht in verband hiermee een afvalstoffenverordening op te stellen. De afvalstoffenverordening bevat regels die iedereen binden. Huishoudens ontdoen zich doorgaans van overbodig geworden reclamefolders door deze aan te bieden bij het huishoudelijk afval. Daarom is het logisch dat gemeenten een opt-in systeem opnemen in de afvalstoffen-verordening. Veel gemeenten gebruiken de tekst uit de VNG model afvalstoffenverordening, zie het kader op pagina 12. Degene die aangesproken wordt is het bedrijf dat reclamefolders bezorgt. Dat bedrijf mag alleen maar ongeadresseerde folders bezorgen als iemand daar uitdrukkelijk toestemming voor gegeven heeft.

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de **definitie van reclame** (en daarmee wat er wel en niet valt onder ongeadresseerde reclamedrukwerk) in de gemeentelijke regelgeving veelal afwijkt ten opzichte van de definitie die gehanteerd wordt in de Code VOR. In de Code VOR wordt onder reclame verstaan: *"iedere openbare en/of systematische directe dan wel indirecte aanprijzing van goederen, diensten of denkbeelden (tezamen: producten). Onder reclame wordt mede verstaan het vragen van diensten*". Hieronder valt dus ook drukwerk van maatschappelijk of niet-commerciële organisaties (zoals lokale verenigingen en politieke partijen). In veel gemeenten met een opt-in systeem wordt dit drukwerk van niet-commerciële organisaties niet gezien als reclame en mag dus wél bezorgd worden bij adressen zonder ja-sticker.

Door het opt-in systeem op te nemen in lokale regelgeving 'overrulen' gemeenten in feite de privaatrechtelijke regeling zoals vastgelegd in de Code VOR. Verspreiders van reclamedrukwerk moeten zich in de betreffende gemeenten houden aan het opt-in systeem zoals vastgelegd in de lokale regelgeving. Daardoor is het zelfreguleringssysteem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk hier niet meer van toepassing en zijn de betreffende gemeenten zelf verantwoordelijk voor de handhaving van het opt-in systeem. De nee/nee-sticker blijft binnen een opt-in systeem onveranderd van toepassing op huis-aan-huisbladen, deze vallen momenteel immers niet onder het opt-in systeem.
Er zijn diverse rechtszaken gevoerd met betrekking tot het opt-in systeem, de belangrijkste aandachtspunten die hieruit naar voren komen zijn hiernaast samengevat. In bijlage B is een lijst opgenomen met gevoerde rechtszaken.

- In rechtsspraak is de **bevoegdheid van gemeenten voor het hanteren van een opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk** erkend. De gevoerde juridische procedures in gemeente Amsterdam in de periode tussen 2017 en 2021 zijn hierin met name relevant. Een tweetal brancheorganisaties heeft destijds in een civiele procedure gevorderd om een verbod te leggen op de invoering van het opt-in systeem in Amsterdam. Vanuit de brancheorganisaties was het bezwaar dat het nieuwe systeem inbreuk vormt op eigendomsrechten van ondernemers in de branche. Daarnaast waren zij onder andere van mening dat de gemeente algemene rechtsbeginselen schendt. Zowel de rechtbank als het gerechtshof wees de vordering af. De Hoge Raad heeft deze uitspraken bekrachtigd.

- Andere rechtszaken in Rotterdam en Den Haag in 2020 gingen over de **overbruggingsperiode of overgangstermijn**. De reclamebranche pleitte voor minimaal 20 maanden tussen raadsbesluit en daadwerkelijke introductie van het opt-in systeem. Er is bepaald dat deze termijn niet hoeft te worden gehanteerd. De rechter heeft geoordeeld dat een overgangstermijn van 3 maanden redelijk is bij introductie van een opt-in systeem.

- In Utrecht zijn rechtszaken gevoerd over de **bevoegdheid van de gemeente om het opt-in systeem ook voor huis-aan-huisbladen te laten gelden**. Hierover is besloten dat dit onrechtmatig is. Huis-aan-huisbladen blijven dus bij de invoering van het opt-in systeem uitgezonderd. In de praktijk betekent dit dat de gemeentelijke regelgeving voor het opt-in systeem alléén geldt voor ongeadresseerd reclamedrukwerk en dat de Code VOR daarmee niet meer van toepassing is. Voor huis-aan-huisbladen blijft de Code VOR wél van toepassing.

- Medio november 2023 is een uitspraak gedaan in een rechtszaak in Rotterdam over de **definitie van geadresseerd reclamedrukwerk en in hoeverre dit valt onder de reikwijdte van het opt-in systeem**. Hierin is bepaald dat niet-gepersonaliseerd reclamedrukwerk dat gericht is 'aan de bewoners van' gevolgd door een adres wél onder het opt-in systeem valt. Belangrijk is dat de toelichting op de definitie van ongeadresseerd reclamedrukwerk van de afvalstoffenverordening van Rotterdam dit ook al aangaf.

3.4 Relevante ontwikkelingen

Sinds het opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk in 2018 voor het eerst is ingevoerd, zijn er diverse ontwikkelingen die direct of indirect gerelateerd zijn aan dit systeem. Op basis van de opgedane inzichten uit de interviews benoemen we een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op de landelijke invoering van een opt-in systeem.

Markt ongeadresseerd reclamedrukwerk

De markt voor het verspreiden van ongeadresseerd reclamedrukwerk is de afgelopen jaren significant gekrompen. Ter illustratie: in 2016 produceerde Spotta 11 miljard folders op jaarbasis, in 2022 was dit afgenomen naar 5 miljard. Daarnaast is sprake van sterke consolidatie in deze markt: voorheen waren er circa 200 verspreiders, momenteel zijn dit er circa 45. Daarvan is Spotta de enige verspreider met een landelijk dekkend netwerk en verreweg de grootste marktpartij met circa 96% van de reclamefolders. De andere verspreiders zijn lokale partijen, zij verspreiden de reclamefolders veelal gecombineerd met de verspreiding van huis-aan-huisbladen.

De afname van het aantal gedrukte folders wordt onder meer veroorzaakt door:

- **Segmentatie**: op basis van data kunnen adverteerders gerichter klanten benaderen. Dit zorgt onder andere voor een verschuiving van ongeadresseerd naar geadresseerd reclamedrukwerk (‘*aan de bewoners van*’). Momenteel valt geadresseerd reclamedrukwerk in principe buiten de scope van een opt-in systeem, hiervoor geldt een aparte reclamecode (Postfilter). Echter ontstaat er een grijs gebied: wat wordt gezien als ongeadresseerd en wat als geadresseerd reclamedrukwerk? Individuele gemeenten gaan hier verschillend mee om.

- **Substitutie**: er is een opkomst van andere typen reclamekanalen om klanten op een efficiënte manier te bereiken. Digitalisering draagt hier in belangrijke mate aan bij. Bij de verschuiving naar digitale manieren van adverteren wordt door diverse stakeholders genoemd dat het belangrijk is om rekening te houden met mensen die niet of beperkt digitaal vaardig zijn.

- **Opkomst gepersonaliseerde folderpakketten**: consumenten hebben steeds meer mogelijkheden om zelf online folderpakketten samen te stellen. Er is discussie over de definitie: waar vallen deze gepersonaliseerde folderpakketten onder? Is dit geadresseerd reclamedrukwerk of geadresseerde post? Of is dit een vorm van een abonnement? Er zijn twee handhavingsverzoeken ingediend over de vraag of Spotta zich moet aanmelden als postvervoerder voor de verspreiding van de gepersonaliseerde folderpakketten. Op 24 november 2023 wees de Autoriteit Consument & Markt (ACM) de handhavingsverzoeken tegen Spotta af. De ACM ziet de gepersonaliseerde folderpakketten van Spotta wel als geadresseerde stukken, maar niet als post. Spotta hoeft zich voor de bezorging hiervan dus niet als postvervoerbedrijf te registreren.

- **Bewustwording**: mede door de invoering van de nee/nee- en nee/ja-sticker, en in toenemende mate de ja/ja-sticker, zijn consumenten zich steeds meer bewust van de milieu-impact van folders. Op basis daarvan maken zij de bewuste keuze om niet langer reclamefolders per post te willen ontvangen.

Autonome afname papierafval

Gemeenten constateren een autonome afname van de hoeveelheid oud papier en karton (OPK). Ook uit de benchmark huishoudelijk afval [3] blijkt dat de hoeveelheid OPK al een aantal jaren afneemt. In 2022 werd 46 kg per inwoner OPK gescheiden ingezameld, dit is 10% minder dan in 2021. Deze autonome afname van de hoeveelheid papierafval geldt zowel voor gemeenten met áls zonder invoering van het opt-in systeem. Digitalisering draagt hier in belangrijke mate aan bij. Deze trend zorgt ervoor dat het voor gemeenten lastig is om te meten in hoeverre de introductie van het opt-in systeem heeft bijgedragen aan papierbesparing, oftewel wat de daadwerkelijke milieu-impact is van het opt-in systeem.

Recente uitspraak in rechtszaak over reikwijdte opt-in systeem
De recente uitspraak door de Rechtbank Rotterdam (zie paragraaf 3.3) heeft mogelijk invloed op de houding van verspreiders van geadresseerd reclamedrukwerk ten opzichte van de landelijke invoering van het opt-in systeem. Brancheverenigingen DDMA geeft aan dat de belangen van hun leden mogelijk in het gedrang komen door deze uitspraak. Adverteerders en verspreiders van geadresseerd reclamedrukwerk zijn daarmee een nieuwe stakeholdergroep die relevant is om mee te nemen in de afweging om het opt-in systeem landelijk in te voeren. Een aandachtspunt hierbij is het briefgeheim. Een verspreider van geadresseerd reclamedrukwerk mag niet verplicht worden om een zending te openen en te beoordelen of er sprake is van reclame. Aangezien deze uitspraak is gepubliceerd tijdens de afrondende fase van onderhavige verkenning, zijn de exacte gevolgen van deze recente ontwikkeling onbekend.

Ontwikkeling InMijnBus
Spotta is momenteel bezig met de gefaseerde uitrol van InMijnBus. Spotta positioneert dit concept als een alternatief digitaal systeem voor de brievenbussticker. Via InMijnBus.nl kunnen huishoudens online hun voorkeur opgeven voor het ontvangen van ongeadresseerd reclamedrukwerk. InMijnBus biedt ook de mogelijkheid om de bezorging van folders tijdelijk te onderbreken (bijvoorbeeld in vakantieperiodes) of om een gepersonaliseerd folderpakket samen te stellen. Aanleiding van Spotta voor de ontwikkeling van InMijnBus is enerzijds efficiëntere verspreiding van folders en anderzijds de behoefte van de consument (o.b.v. resultaten uit hun consumentenonderzoek).

InMijnBus wordt zowel in gemeenten met een opt-in als een opt-out systeem geïmplementeerd. Inwoners worden via het reguliere folderpakket – dus volgens de geldende regels in de betreffende gemeente – geïnformeerd. In de praktijk betekent dit:
- In gemeenten met opt-out: alle inwoners ontvangen een informatiebrief over InMijnBus, met uitzondering van inwoners met een nee/nee- of nee/ja-sticker.
- In gemeenten met opt-in: inwoners met een ja-sticker ontvangen een informatiebrief over InMijnBus. Inwoners zonder ja-sticker ontvangen dus geen brief.
- Gemeenten die een opt-out systeem hebben, en van plan zijn een opt-in systeem in te voeren: alle inwoners ontvangen een informatiebrief over InMijnBus (met uitzondering van de inwoners met een nee/nee- of nee/ja-sticker. Indien de gemeente een opt-in systeem invoert, houdt InMijnBus vast aan het oude opt-in systeem. De aangegeven keuze via InMijnBus is leidend voor het bezorgen van folderpakketten. Indien de bewoner via InMijnBus niets aangeeft, blijven de folderpakketten van Spotta bezorgd.

In de informatiebrief staat hoe inwoners hun keuze voor het ontvangen van folders via het digitale formulier kunnen doorgeven (zie Figuur 4). Voor niet-digitaal vaardige mensen is er ook de optie om hun keuze telefonisch door te geven. Op basis van postcode en huisnummer wordt vervolgens geregistreerd of er wel, geen of een gepersonaliseerd folderpakket moet worden bezorgd op dit specifieke adres. De aangegeven keuze via InMijnBus is volgens Spotta leidend voor het bezorgen van de folderpakketten.

InMijnBus is momenteel alleen van toepassing op het folderpakket van Spotta. De ambitie van Spotta was om dit voor de volledige branche te realiseren, dus ook voor de andere partijen die onder de Code VOR vallen. Hiermee sorteerde Spotta al voor op een aanpassing van de Code VOR. Spotta heeft daarom gekozen om InMijnBus alleen voor haar eigen folderpakket te implementeren.

Spotta heeft per brief diverse gemeenten geïnformeerd over de uitrol van InMijnBus. Dit roept regelmatig vragen op bij gemeenten, zowel over de praktische uitvoering, als over de meerwaarde van het invoeren van een opt-in systeem door de gemeente. Spotta geeft aan dat hun digitale systeem een goed alternatief is voor de ja/ja-sticker en dat zij dezelfde doelen nastreven, namelijk papierverspilling van ongelezen folders voorkomen. Spotta ziet het als onwenselijk dat de uitrol van hun digitale systeem zich kruist met het opt-in systeem van een gemeente, omdat dit voor veel onduidelijkheid richting burgers zorgt.

Spotta zou graag zien dat gemeenten hun plannen m.b.t. de invoering van het opt-in systeem niet doorvoeren en in plaats daarvan hun digitale systeem omarmen. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Sommige gemeenten willen afwachten in hoeverre InMijnBus bijdraagt aan papierbesparing, als dit succesvol blijkt dan is invoering van een opt-in systeem niet meer nodig. Er zijn op het moment van schrijven van dit rapport geen gegevens bekend over de potentiële papierbesparing, aangezien InMijnBus pas recent in de eerste gemeente is ingevoerd. Andere gemeenten zetten vraagtekens bij de intentie van Spotta, aangezien zijn van mening zijn dat Spotta commerciële drijfveren heeft en belang heeft bij het in stand houden van het opt-out systeem. Inwoners in gemeenten met opt-out die geen keuze doorgeven via InMijnBus blijven namelijk wel gewoon reclamefolders ontvangen. Ook bij gemeente die nu een opt-out systeem hanteren en later een opt-in systeem invoeren, houdt Spotta via InMijnBus vast aan het opt-out systeem.

Adverteerders zijn overwegend positief over de ontwikkeling van InMijnBus, echter leven onder adverteerders ook vragen over de praktische uitvoering: hoe weten bezorgers welke folders in welke brievenbussen bezorgd mogen worden? En hoe wordt er omgegaan met de privacy van de ontvangers? Daarnaast vrezen sommige adverteerders dat de folderverspreiding door InMijnBus juist verder afneemt, zeker aangezien gepersonaliseerde folderpakketten in populariteit toenemen en de laagdrempeligheid van het digitale invulformulier.

Ede is de eerste gemeente waar InMijnBus momenteel wordt geïmplementeerd. Voorafgaand hieraan hebben in de gemeente Ede diverse pilots plaatsgevonden, zowel door Spotta zelf als in samenwerking met de gemeente. Dit heeft niet tot grote weerstand of discussies geleid, op een enkele klacht na.

Uit VNG Model Afvalstoffenverordening (d.d. 26-3-2021)

Artikel 15a. Ongeadresseerd drukwerk

1. *In dit artikel wordt verstaan onder:*

   - huis-aan-huisblad: ongeadresseerd blad dat met een vaste frequentie gratis huis aan huis wordt verspreid in een geografisch beperkt gebied, waarvan tenminste [aandeel (bijvoorbeeld 10%)] van de inhoud bestaat uit informatie over en nieuws uit het eigen verspreidingsgebied, niet zijnde reclame;

   - ongeadresseerd reclamedrukwerk: reclamedrukwerk of proefmonsters van producten die gratis huis aan huis worden verspreid zonder vermelding van naam, adres of postbus en woonplaats van de ontvanger, niet zijnde:
   a. een huis-aan-huisblad of andere informatie over werkzaamheden of activiteiten in de buurt die voor de bewoners of gebruikers van een woning, bedrijf of woonschip in die buurt van belang zijn om te weten;
   b. drukwerk van vrijwilligers of niet- commerciële organisaties.

2. *Een huis-aan-huisblad mag worden bezorgd bij een perceel, tenzij de bewoner of gebruiker expliciet kenbaar heeft gemaakt geen prijs te stellen op het ontvangen ervan.*

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

Figuur 2 | Nee/ja- en nee/nee- stickers (Code VOR)

Figuur 3 | Voorbeelden van ja/ja- en ja-sticker die toegepast worden in gemeenten met een opt-in systeem

Figuur 4 | Aanmeldformulier van InMijnBus (initiatief van Spotta)

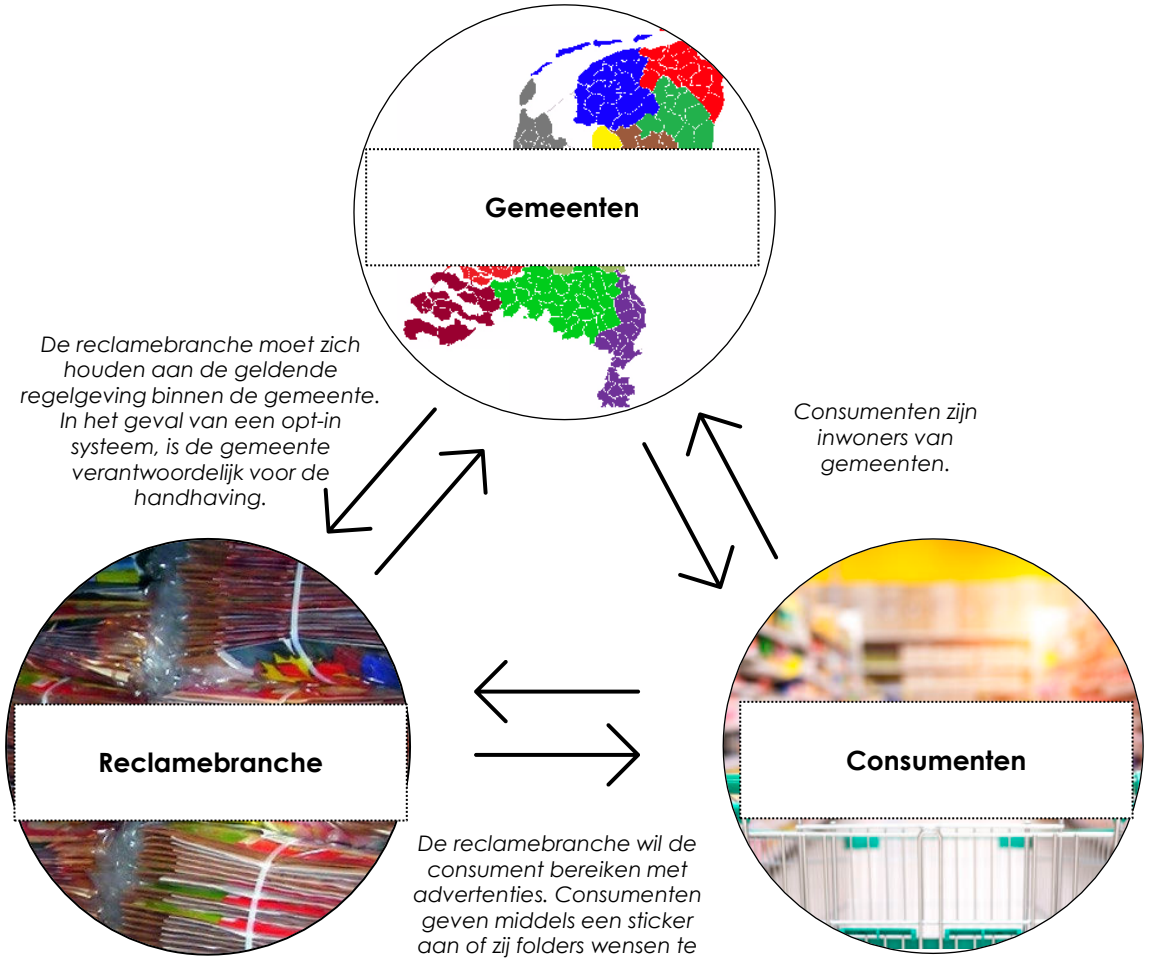
4. Het speelveld: stakeholderanalyse

Om te komen tot een conclusie over de wenselijkheid en haalbaarheid van de landelijke invoering van een opt-in systeem is een analyse van de stakeholders en hun belangen noodzakelijk. Voor een succesvol resultaat is het belangrijk dat er voldoende draagvlak is onder de betrokken stakeholders. Op hoofdlijnen onderscheiden we drie stakeholdergroepen: gemeenten, de reclamebranche en consumenten, zoals weergegeven in Figuur 5. Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van het uitgevoerde onderzoek naar diverse stakeholders (zoals toegelicht in Tabel 1).

Op de volgende pagina's gaan we per stakeholdergroep in op hun belangen en voor- en tegenargumenten die spelen rondom een opt-in systeem. De belangen en argumenten voor en tegen introductie van een opt-in systeem die worden genoemd, zijn in het onderzoek door de stakeholders zelf genoemd. Niet alle argumenten zijn daadwerkelijk feitelijk te onderbouwen. De argumenten zijn gebaseerd op de huidige situatie, waarbij iedere gemeente individueel besluit over het al dan niet introduceren van een opt-in systeem. Deze verkenning had tot doel om breed 'het net' op te halen en op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat er leeft bij verschillende stakeholdergroepen. Tussen individuele stakeholders in een stakeholdergroep kunnen de meningen enigszins uiteenlopen; de ene stakeholder hecht aan een bepaald belang of argument meer of minder waarde dan een andere stakeholder.

In de analyse valt het volgende op:

- Zowel gemeenten als de reclamebranche vinden duidelijke communicatie richting de burger van groot belang. Het is belangrijk dat zij weten wat het beleid is, zodat zij zelf een weloverwogen en bewuste keuze kunnen maken over het al dan niet ontvangen van reclamefolders.
- Doordat verschillende gemeenten anders aankijken tegen de reikwijdte van het opt-in systeem en anders omgaan met de handhaving hiervan, ontstaat er onduidelijkheid over de definitie van ongeadresseerd reclamedrukwerk. Hiermee ontstaat een 'grijs gebied' waar veel onduidelijkheid over is.



Figuur 5 | Stakeholdergroepen en de onderlinge relaties

4.1 Stakeholdergroep: gemeenten

In Tabel 2 op de volgende pagina zijn de belangen en argumenten genoemd door gemeenten samengevat. Gemeenten kunnen grofweg worden ingedeeld in de volgende groepen:

- **Gemeenten die al een opt-in systeem hebben** ingevoerd (of de invoering momenteel voorbereiden). Veelal wordt het opt-in systeem ingevoerd naar aanleiding van een motie óf is het opgenomen als een maatregel in het afval-/grondstoffenbeleid van de betreffende gemeente.

- **Gemeenten** met de wens om het opt-in systeem in te voeren, maar **die belemmeringen ervaren** en/of willen wachtten op landelijke ontwikkelingen. Deze verkenning naar de mogelijke landelijke invoering van het opt-in systeem én de ontwikkelingen rondom InMijnBus (zie paragraaf 3.4) roepen bij deze gemeenten vragen op over nut en noodzaak van introductie van een eigen opt-in systeem.

- **Gemeenten die geen interesse hebben** in het invoeren van een opt-in systeem en tevreden zijn met het huidige opt-out systeem[*]. Als voornaamste redenen worden genoemd dat deze gemeenten verwachten dat het opt-in systeem mogelijk nadelige gevolgen heeft voor het lokale ondernemersklimaat en/of voor inwoners met een kleine beurs.

In algemene zin geldt dat gemeenten in de huidige situatie een cruciale rol spelen in de manier waarop het concept opt-in systeem momenteel vorm krijg in Nederland. Vanuit de landelijke politiek is nog nooit een generieke oproep aan gemeenten gedaan om een opt-in systeem te introduceren. Het betreft echt een individuele gemeentelijke keuze. Het al dan niet introduceren van een opt-in systeem is daarmee een lokale politieke afweging en ook de uitvoeringsvorm wordt lokaal bepaald. Mede afhankelijk van het lokale politieke klimaat geven hierin uiteenlopende argumenten de doorslag. Bij gemeenten die kiezen voor introductie van een opt-in systeem varieert de uitvoeringsvorm, bijvoorbeeld ten aanzien van de te hanteren definities, de wijze van handhaven en de communicatie richting inwoners.

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat het opt-in systeem in de basis een simpele maatregel lijkt, maar dat er toch de nodige complexiteit bij komt kijken. De aanpassing van de regelgeving (met name het bepalen van de exacte formuleringen) en het organiseren van de handhaving vragen de nodige aandacht. Echter ontbreekt vaak de benodigde capaciteit en kennis. Afhankelijk van de verwachte effecten van het opt-in systeem, besluiten gemeenten om al dan niet extra capaciteit vrij te maken of in te huren voor de invoering van het opt-in systeem. Ook hierin maken individuele gemeenten hun eigen afwegingen.

[*] Aandachtspunt bij het lezen van de analyse rondom van deze groep gemeenten is dat deze niet mee hebben gewerkt aan een interview over hun beweegredenen. De argumentatie van deze gemeenten is derhalve gebaseerd op schriftelijk aangeleverde en algemeen beschikbare informatie.

Stakeholder: Gemeenten	
Belangen: • Hoeveelheid restafval terugdringen en betere afvalscheiding. Gemeenten zetten in toenemende mate ook in op afvalpreventie. • Kostenbeheersing bij de afvalinzameling. • Inwoners goed informeren over de keuzemogelijkheden die zij hebben m.b.t. het ontvangen van folders. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar doelgroepen die baat hebben bij of afhankelijk zijn van aanbiedingen om rond te komen en naar niet-digitaal vaardige inwoners. • Post zonder 'commerciële doeleinden' (o.a. brieven van de gemeente zelf en eventueel maatschappelijke organisaties) moet verspreid kunnen worden aan alle inwoners, ook inwoners die aangeven geen ongeadresseerd reclamedrukwerk te willen ontvangen.	
Argumenten VOOR introductie van een opt-in systeem • Het opt-in systeem draagt bij aan papierbesparing en het terugdringen van de hoeveelheid papier en plasticfolies in het restafval. • Een afname van de hoeveelheid papierafval resulteert in lagere inzamelkosten. • Het opt-in systeem heeft in bredere zin een positief milieurendement. Er is directe winst op het gebied van watergebruik, transport en CO_2-uitstoot als gevolg van de verminderde productie en verspreiding van reclamefolders. • Het opt-in systeem draagt bij aan bewustwording op het gebied van duurzaamheid onder inwoners. Als bijeffect wordt genoemd dat inwoners wellicht minder gaan consumeren; ze komen minder snel in de verleiding om in advertenties aangeprezen producten aan te schaffen. • Inwoners krijgen zelf meer autonomie om (ongeadresseerd) reclamedrukwerk te ontvangen.	**Argumenten TEGEN introductie van een opt-in systeem** • Er is twijfel over in hoeverre het opt-in systeem leidt tot daadwerkelijke papierbesparing. Ook zonder opt-in systeem is er al een autonome afname van papierafval te zien. • Verwachting dat andere maatregelen op het gebied van afvalpreventie meer milieueffect hebben dan invoering van een opt-in systeem. Daarmee staat de invoering van een opt-in systeem lager op de prioriteitenlijst. • Het opt-in systeem heeft (mogelijk) een negatieve invloed op het lokale ondernemersklimaat. Het bereik van lokale ondernemers verkleint en daarmee hun omzet. Er wordt weerstand verwacht vanuit lokale ondernemers (en mogelijk ook burgers) tegen het opt-in systeem. • De verenigingen die oud-papier ophalen zien hun opbrengsten mogelijk dalen bij een opt-in systeem, omdat er minder oud papier wordt opgehaald. • Er zijn zorgen om bezorgers (veelal lokale jeugd). • Invoering en handhaving van het opt-in systeem vraagt om capaciteit en (juridische) kennis die niet of onvoldoende beschikbaar is. • Willen geen 'gedoe' met rechtszaken.

Tabel 2 | Belangen en argumenten van gemeenten m.b.t. het opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk.
Let op: de belangen en argumenten in deze tabel zijn in het onderzoek door stakeholders zelf genoemd, niet alle argumenten zijn daadwerkelijk feitelijk te onderbouwen.

4.2 Stakeholdergroep: reclamebranche

In Tabel 3 op de volgende pagina zijn de belangen en argumenten genoemd door adverteerders, verspreiders en brancheverenigingen samengevat. De stakeholdergroep 'reclamebranche' kent een zeer diverse samenstelling. Voor grote landelijke supermarktketens dienen folders een ander doel dan voor bijvoorbeeld lokale ondernemers of kleinere elektronicaketens. Ook is het belang van de papieren folder wisselend onder bepaalde bevolkingsgroepen of in bepaalde regio's. Desondanks geven vrijwel alle stakeholders geven aan dat **papieren reclamefolders nog steeds één van de belangrijkste manieren van adverteren** zijn.

Hiervoor worden als redenen genoemd:

- Huishoudens richten zich in tijden van inflatie tot aanbiedingen in folders, sommigen zijn hiervan afhankelijk om rond te komen;
- Consumenten geven aan het lezen van de folders een leuke tijdsbesteding te vinden;
- Folders zijn een relatief goedkoop advertentiemiddel en effectief marketinginstrument voor adverteerders;
- De folder heeft een groot bereik. Op basis van consumentenonderzoek [1] blijkt dat 91% van de consumenten wel eens folders leest: 29% alleen papieren folders, 17% alleen online en 45% zowel online als papieren folders. Dit geeft aan dat de papieren folder dus nog steeds dominant is, maar consumenten lezen ook steeds meer online.
- In een folder kunnen alle aanbiedingen in één keer worden getoond (in tegenstelling tot andere manieren van adverteren);
- Ook als de folder niet van A tot Z gelezen wordt, draagt deze bij aan naamsbekendheid. Dit is met name relevant voor kleinere marktpartijen en bedrijven waar consumenten niet op wekelijkse of maandelijkse basis naartoe gaan (bijvoorbeeld elektronicazaken of bouwmarkten).
- Voor met name supermarkten zijn folders van belang voor het aanspreken van secundaire en tertiaire consumentengroepen. Zij hanteren de volgende indeling: primaire consumenten bezoeken altijd de winkel en hoeven niet bereikt te worden met folders. Secundaire consumenten bezoeken regelmatig de winkel en kunnen beïnvloed worden door advertenties in folders. Tertiaire consumenten komen alleen naar de winkel voor specifieke aanbiedingen.

In de beginperiode van het opt-in systeem was er veel weerstand vanuit de reclamebranche. In nieuwsberichten werd veel aandacht besteed aan de negatieve gevolgen voor met name lokale ondernemers. Het is belangrijk om te vermelden dat deze weerstand afneemt. Zowel MailDB, Spotta als adverteerders geven aan dat zij zich aanpassen aan de veranderingen in de maatschappij. Deze partijen geven dat zij in principe dan ook geen tegenstander zijn van een opt-in systeem. Als de consument bewust kiest voor het ontvangen van folders, is de kans groter dat deze daadwerkelijk gelezen worden. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de gemeente haar inwoners informeert over het systeem en de wijze waarop inwoners hun keuze kenbaar kunnen maken. Daarnaast is het voor de branche erg belangrijk dat zij drie maanden voor de ingang van het opt-in systeem geïnformeerd worden door gemeenten, zodat de folderbezorging hierop kan worden aangepast. Gemeenten geven hier in wisselende mate gehoor aan. Tegelijkertijd geven adverteerders aan te zoeken naar andere manieren om de consument te bereiken.

Binnen de branche leeft echter wel enig scepticisme over de afwegingen die gemaakt worden bij invoering van het opt-in systeem. Sommige stakeholders zijn van mening dat in de lokale politiek eendimensionale standpunten inneemt en de afweging enkel vanuit milieuoverwegingen wordt gemaakt. Andere mogelijke effecten elders in de keten worden daarbij uit het oog verloren. MailDB is van mening dat het belang van de folder voor de economie wordt onderschat. Ook benadrukt MailDB dat de nee/nee- en nee/ja-stickers hebben bijgedragen aan een papierbesparing sinds de invoering in 1993.

Een belangrijke aandachtspunt is dat de houding van de branche uiteraard meebeweegt met nieuwe ontwikkelingen, waaronder uitspraken in nog lopende juridische procedures. Een voorbeeld hiervan is de recente rechterlijke uitspraak ten aanzien van de rechtmatigheid van geadresseerd reclamedrukwerk ('*aan de bewoners van*') binnen het opt-in systeem in Rotterdam.

Stakeholder: Reclamebranche	
Belangen: • Gericht en efficiënt adverteren. Wanneer het bereik via fysieke reclamefolders afneemt, zoeken adverteerders naar andere manieren om de consument te bereiken (bijvoorbeeld digitaal). • Uniform en eenduidig beleid. Adverteerders en verspreiders moeten zich nu per gemeente aanpassen, dit is niet wenselijk en inefficiënt. Hierbij leven vragen over de definitie: wanneer is reclamedrukwerk 'ongeadresseerd'? En wanneer valt het onder het opt-in systeem? • Behoud van gelijk speelveld. Ook hierbij leven vragen over de definitie: wat wordt gezien als 'reclamedrukwerk'? • Geleidelijke invoering van het opt-in systeem, zodat er voldoende aanpassingstijd is.	
Argumenten VOOR • Adverteerders hebben geen baat bij folders die ongelezen of ongezien in de prullenbak belanden. Doordat consumenten een bewuste keuze maken dat ze wél folders willen ontvangen, weten adverteerders zeker dat de folders gewenst zijn en waarschijnlijk ook gelezen worden. • Minder productie en verspreiding van folders brengt een kostenbesparing met zich mee en draagt bij aan milieudoelstellingen.	**Argumenten TEGEN** • Er worden vraagtekens geplaatst bij de daadwerkelijke milieu-impact van het opt-in systeem. Een kleiner bereik via ongeadresseerd reclamedrukwerk betekent een verschuiving naar andere manieren van adverteren, waaronder meer digitaal. De opkomst van datacenters heeft een negatieve impact op het milieu. • Papieren reclamefolders worden niet als afval/verspilling gezien. De folders dienen een bepaald doel en daarnaast kunnen de folders goed gerecycled worden. • Gemeenten informeren consumenten onvoldoende, omdat zij geen baat hebben bij het verspreiden van de ja/ja-sticker. Hierdoor ontstaat er een groep consumenten die geen bewuste keuze maakt en daardoor geen folders ontvangt. • De fysieke folder is voor veel retailers een verdienmodel: A-merken betalen om hun producten in de folder te adverteren. Afname van de oplage folders heeft daarmee financiële consequenties. • Handhaving van de invoering van het opt-in systeem is niet goed mogelijk doordat er niet bewezen kan worden wíe de reclame verkeerd heeft verspreid. • Kleine marktpartijen of discounters hebben minder capaciteit en budget om online te adverteren. Introductie van een opt-in systeem resulteert daarom in een onwenselijk ongelijk speelveld. • De verschuiving naar digitaal adverteren zorgt voor een afname van de totale hoeveelheid folders, daarmee stijgen de kosten per folder (i.v.m. kleinere productieoplage).

Tabel 3 | Belangen en argumenten van de reclamebranche m.b.t. het opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk.
Let op: de belangen en argumenten in deze tabel zijn in het onderzoek door stakeholders zelf genoemd, niet alle argumenten zijn daadwerkelijk feitelijk te onderbouwen.

4.3 Stakeholdergroep: consumenten

In Tabel 4 op de volgende pagina worden de belangen en argumenten die leven onder consumenten samengevat. De tabel is gebaseerd op een tweetal consumentenonderzoeken [1][2] en inzichten uit de interviews met gemeenten en de reclamebranche.

Consumenten zijn de ontvangers van reclamefolders. Op basis van consumentenonderzoeken blijkt dat papieren reclamefolders een belangrijke rol spelen in de informatievoorziening rondom aanbiedingen: ongeveer driekwart van de consumenten let vaak of altijd op aanbiedingen. Consumenten noemen papieren reclamefolders via de brievenbus als belangrijk middel om op de hoogte te blijven van aanbiedingen en dit heeft ook de voorkeur. Iets meer dan de helft van de consumenten is zich ervan bewust dat reclamefolders slecht zijn voor het milieu.

De meeste mensen lezen reclamefolders liever op papier dan online. De meeste mensen vinden online folders dan ook geen goed alternatief voor fysieke folders. Daarentegen vinden de meeste mensen geselecteerde en geadresseerde folders (gepersonaliseerde folderpakketten) een goed alternatief voor een ongeadresseerd generiek folderpakket.

Grofweg kan een indeling kan worden gemaakt in vier groepen, elk met hun eigen belangen, zoals toegelicht in Tabel 4. Invoering van het opt-in systeem heeft de grootste milieu-impact bij de groep die niet bekend is met het beleid (nummer 3 in Tabel 4) en bij de groep die folders ontvangt maar hier geen behoefte aan heeft (nummer 4 in Tabel 4).

Uit consumentenonderzoek blijkt dat in gemeenten waar het opt-in systeem reeds is ingevoerd duidelijk begrip is voor de maatregel en dat hier ook minder mensen reclamefolders willen ontvangen. Hieruit maken we op dat – net als bij veel andere veranderingen op afval-/grondstoffenbeleid – men even tijd nodig heeft om te wennen aan de verandering en dat de weerstand na verloop van tijd afneemt. In opt-in gemeenten geeft 62% van de inwoners aan papieren reclamefolders te willen ontvangen. Dit in tegenstelling tot opt-out gemeenten waar 89% aangeeft papieren reclamefolders te willen blijven ontvangen. In opt-in gemeenten is 69% van de inwoners positief over het opt-in systeem, in opt-out gemeenten is dit 52%.

Stakeholder: Consumenten

Belangen:

1. Consumenten **die bewust wel reclamefolders** ontvangen, willen graag op de hoogte blijven van aanbiedingen om geld te besparen en/of vinden het doornemen van folders een leuke tijdsbesteding. Deze groep is doorgaans wel op de hoogte van de milieu-impact van reclamefolders, maar dit weegt voor hen niet op tegen de persoonlijke voordelen die de folders voor hen hebben.

2. Consumenten die **bewust geen reclamefolders** ontvangen doen dit meestal vanuit milieuoverwegingen.

3. Bij consumenten die **onbewust wel of geen reclamefolders** ontvangen, kan sprake zijn van desinteresse of onwetendheid over het beleid. Circa 10% van de consumenten weet niet wat het beleid is in hun gemeente. De kans is aanwezig dat binnen deze groep veel mensen folders ontvangen maar ongelezen weggooien.

4. Consumenten die **wel reclamefolders ontvangen, maar hier geen behoefte aan hebben**, ervaren drempels of weerstand om in de huidige situatie (in het geval van opt-out systeem) een sticker aan te schaffen. Bijvoorbeeld omdat zij geen informatie hebben over de verkrijgbaarheid van stickers of omdat het ophalen/aanvragen te veel moeite kost. Ook geeft een deel van de consumenten aan een sticker op de deur lelijk te vinden.

Argumenten VOOR

- De folders zijn slecht voor het milieu: iets meer dan de helft van de consumenten is het hiermee eens.
- Er is begrip voor het opt-in systeem, dit leidt tot meer bewustwording over de milieu-impact van reclamefolders en zorgt ervoor dat een weloverwogen keuze wordt gemaakt als mensen wel reclamefolders willen ontvangen.
- De meeste mensen vinden geselecteerde en geadresseerde folders een goed alternatief voor een ongeadresseerd generiek folderpakket.

Argumenten TEGEN

- Folders zijn niet slecht voor het milieu omdat ze gerecycled kunnen worden.
- Consumenten denken dat folders belangrijk zijn voor (lokale) winkeliers om (nieuwe) consumenten te bereiken, klanten op ideeën te brengen, zich te onderscheiden van andere winkels en om mensen naar het winkelcentrum/binnenstad te trekken.
- Door het lezen van advertenties in folders wordt geld bespaard. Consumenten zijn gevraagd een inschatting te maken van hoeveel zij gemiddeld per week besparen met aanbiedingen uit folders, gemiddeld komt dit uit op een besparing 12 euro per week.
- Mensen gunnen de bezorgers hun baan of bijverdienste.
- Mensen vinden het lezen van reclamefolders een leuke tijdsbesteding.
- Mensen lezen reclamefolders liever op papier dan online. De meeste mensen vinden online folders geen goed alternatief voor fysieke folders.

Tabel 4 | Belangen en argumenten van consumenten m.b.t. het opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk
Let op: de belangen en argumenten in deze tabel zijn in het onderzoek door stakeholders zelf genoemd, niet alle argumenten zijn daadwerkelijk feitelijk te onderbouwen.

5. Effecten van het opt-in systeem

Dit hoofdstuk beschrijft de directe en indirecte effecten van het opt-in systeem. Deze hebben met name betrekking op het milieu. Tegenover milieueffecten staan financiële consequenties voor zowel gemeenten, adverteerders als consumenten.

5.1 Directe milieu-impact: afvalscheiding en afvalpreventie

Het opt-in systeem wordt vrijwel altijd ingevoerd uit milieuoverwegingen met als primair doel (papier)verspilling tegen te gaan. Dit gaat in eerste instantie om het terugdringen van de OPK-fractie (oud papier en karton), maar heeft ook invloed op de restafval-fractie. In algemene zin draagt het opt-in systeem daarmee bij aan het behalen van de VANG-doelstellingen. Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar de impact van het opt-in systeem op weggooigedrag en op de daadwerkelijk gerealiseerde papierbesparing.

Consumentenonderzoek Milieu Centraal

Op basis van consumentenonderzoek [1] blijkt dat:

- In de groep die de folders leest, geeft 97% aan dat de reclamefolders bij het oud papier belanden. 3% geeft aan de folders via het restafval weg te gooien. Er zijn geen gegevens bekend over hoe deze groep omgaat met het plastic folie.
- In de groep die de folders niet leest, geeft 64% aan dat de ongelezen reclamefolders goed gescheiden worden (folder via OPK, plastic folie via PMD). 16% geeft aan dat het folderpakket (inclusief plastic folie) via het OPK wordt weggegooid, hierbij ontstaat dus vervuiling van de OPK fractie. 14% geeft aan dat zij de folie en folders wel scheiden, de folder wordt via het OPK weggegooid, maar de folie via het restafval weggegooid. 6% geeft aan dat het folderpakket inclusief folie via het restafval wordt weggegooid.

Onderzoek reductiepotentieel VU Amsterdam

Op basis van onderzoek van de VU Amsterdam [4] blijkt dat tussen 5,3% en 11% papierreductie gerealiseerd kan worden met invoering van een opt-in systeem (gericht op ongeadresseerde post). In Amsterdam wordt de totale papierbesparing door invoering van een opt-in systeem ingeschat op 1 à 2 miljoen kilogram per jaar.

Onderzoek effect opt-in systeem gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam heeft na invoering van het opt-in systeem in 2018 sorteeranalyses uitgevoerd om het effect te meten [5]. Hieruit blijkt dat de totale hoeveelheid ongeadresseerde folders in het restafval én OPK significant is afgenomen: van 7,9 kg/inwoner in 2016 naar 2,2 kg/inwoner in 2019. Daarbij valt met name op dat er veel minder ongeadresseerde post in het restafval beland.

Onderzoek effect opt-in systeem gemeente Rotterdam

Ook gemeente Rotterdam heeft na invoering van het opt-in systeem in 2020 diverse sorteeranalyses uitgevoerd, zowel het aandeel ongeadresseerde reclamefolders in het restafval als in het OPK. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat er een significante afname van de hoeveelheid papierafval is geweest. Het is lastig te zeggen of de volledige papierwinst te wijten is aan het opt-in systeem, aangezien er ook een autonome afname van papierafval is. Echter was er wel een duidelijke trendbreuk te zien en was er aantoonbaar minder reclamedrukwerk aangetroffen in de sorteeranalyses.

Informatie uit overige gemeenten

Andere gemeenten met opt-in systeem geven aan wel een duidelijke afname te zien in de hoeveelheid papierafval na invoering van het opt-in systeem. Echter is het onbekend welk aandeel hiervan een direct effect is van de invoering van het opt-in systeem, vanwege de autonome afval van papierafval en/of omdat geen gedetailleerde analyses hierop zijn uitgevoerd.

Conclusie

Op basis van de genoemde onderzoeksresultaten lijkt introductie van het opt-in systeem positief bij te dragen aan vermindering van de hoeveelheid papierafval, zowel in het OPK als in het restafval. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat het opt-in systeem kan bijdragen aan de zuiverheid/kwaliteit van de OPK-fractie. Als gevolg van de invloed van omgevingsfactoren zijn deze conclusies echter niet voor 100% te onderbouwen.

5.2 Indirecte milieu-impact: productieketen

Naast de directe milieu-impact van de vermindering van de hoeveelheid papierafval, heeft het opt-in systeem ook positieve milieu-impact in de productieketen. Als gevolg van de sticker worden er immers minder folders geproduceerd. Dit resulteert in verminderde CO_2-uitstoot, waterbesparing en besparing van grondstoffen.
Figuur 6 laat zien hoe de productieketen eruit ziet.

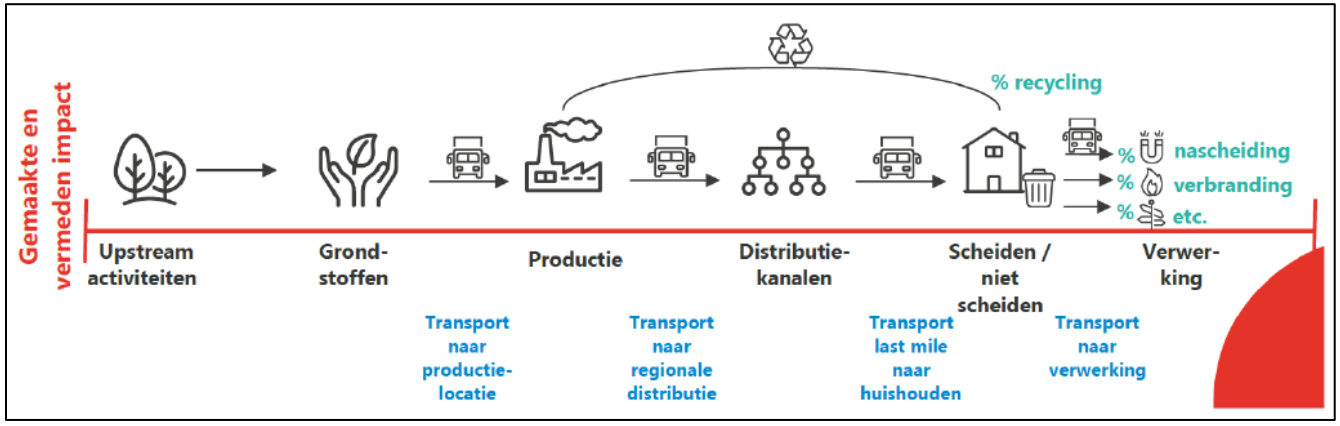
Op basis van de milieu-impacttool van de VNG [6] kunnen individuele gemeenten uitrekenen wat het potentiële milieueffect van het opt-in systeem is op materiaalgebruik, energiegebruik, watergebruik en emissies. De tool is gericht op individuele gemeenten en laat zich lastig vertalen naar landelijk niveau. Dit komt onder meer doordat introductie van een opt-in systeem resulteert in een verschuiving naar andere vormen van adverteren, het zogenaamde waterbedeffect. De aard en omvang van dit effect varieert per gemeente. Daarnaast is de tool sinds publicatie in 2020 niet meer geactualiseerd met nieuwe ontwikkelingen.

Het is daarom op basis van bestaande tools en bronnen niet eenvoudig mogelijk om de indirecte milieu-impact van landelijke introductie van het opt-in systeem te kwantificeren.

5.3 Indirecte milieu-impact: consumptiegedrag

Indirecte milieu-impact van het opt-in systeem kan tot slot ook voortkomen uit veranderend consumptiegedrag. Wanneer men geen folders meer ontvangt, komt men mogelijk minder in de verleiding tot nieuwe aankopen. Op basis van consumentenonderzoek [2] blijkt dat 61% van de respondenten folders gebruikt om producten te kopen die ze al van plan waren om te kopen, maar 28% van de respondenten ook producten koopt die men niet voornemens was te kopen.

In onderzoek van VU Amsterdam [4] wordt het opt-in systeem ook wel een ‘green nudge’ genoemd die bijdraagt aan ‘rethinking of consumption’. Ook diverse gemeenten noemen het verminderen van consumptie en de hieraan gerelateerde bewustwording onder consumenten als een van de mogelijke bijeffecten van het opt-in systeem. In het kader van het stimuleren van circulaire economie wordt het opt-in systeem dan ook gezien als een passende maatregel.



Figuur 6 | Keten reclamefolders (bron: gebruikershandleiding bij milieu-impacttool [6])

5.4 Financiële consequenties voor gemeenten

Wanneer gemeenten besluiten om een opt-in systeem in te voeren, komen daar de volgende kostenposten bij kijken [7]:

- Algemene voorbereidingskosten voor het aanpassen van verordeningen, het bestuurlijke besluitvormingstraject, communicatie, etc.
- Kosten van de stickers, indien de gemeente deze zelf verspreidt.
- Kosten voor handhaving, onder andere het inrichten van het meldingssysteem en vrijmaken van extra capaciteit.
- Verminderde papieropbrengst en vermeden verbrandingskosten restafval.
- Eventuele kosten voor het aanpassen van de verspreiding van huis-aan-huisbladen. In sommige gemeenten wordt dit blad gecombineerd met het folderpakket bezorgd, in een situatie met opt-in is dat niet wenselijk.

Op basis van de gevoerde gesprekken met gemeenten die al een opt-in systeem hebben, blijkt dat de exacte financiële consequenties sterk afhangen van het **type inzamelsysteem**. Over het algemeen wordt de verminderde opbrengst van de papierinzameling echter niet volledig gecompenseerd door verminderde inzamelkosten en/of vermeden verbrandingskosten van restafval.

Een potentieel grote kostenpost voor gemeenten betreft de **kosten voor handhaving** van het systeem. De praktijk leert echter dat het aantal meldingen en de daadwerkelijke handhavingsactiviteiten die daarop volgen in de meeste gemeenten beperkt zijn en niet resulteren in een significante kostenpost. E.e.a. hangt echter wel sterk af van het handhavingsbeleid dat een gemeente kiest en van de omvang van de gemeente. Handhaving wordt in de voorbereidingsfase wel ervaren als een complicerende factor omdat dit veel aandacht vraagt om draagvlak te creëren en weerstand weg te nemen.

In diverse gemeenten zijn daarnaast **verenigingen** betrokken bij de papierinzameling. Wanneer verenigingen naar rato van de ingezamelde hoeveelheid betaald krijgen, zien zij als gevolg van een opt-in systeem hun inkomsten teruglopen. Dit is voor veel gemeenten een belangrijk aandachtspunt, soms hanteren zij daarom een overgangsregeling om de misgelopen inkomsten structureel of eenmalig te compenseren.

5.5 Financiële consequenties voor de reclamebranche

Adverteerders geven aan dat de papieren reclamefolder een relatief goedkoop advertentiemiddel is met een groot bereik. In principe is iedere folder die ongelezen bij het afval belandt, weggegooid geld voor de adverteerder.

Op basis van onderzoek van de UvA [8] blijkt dat in gemeenten met een opt-in systeem de totale hoeveelheid folders met circa 50% is verminderd én dat dit nauwelijks effect heeft op het winkelgedrag van consumenten, inclusief de totale uitgaven gebaseerd op aanbiedingen. Belangrijke kanttekening hierbij is dat dit onderzoek gericht was op supermarkten. Mogelijk heeft een afname van de hoeveelheid reclamefolders in andere marktsegmenten wel effect op het winkelgedrag. Diverse adverteerders geven zelf aan dat het verdwijnen van reclamefolders wel degelijk impact heeft op de verkoopcijfers en winkelbezoeken. Om dit te compenseren zoeken adverteerders naar andere manieren om de doelgroep te bereiken. Er vindt onder andere een verschuiving naar digitaal adverteren plaats. MailDB geeft aan dat door deze ontwikkeling steeds meer marketingbudget vloeit naar internationale databedrijven en dit daarmee mogelijk een negatieve impact heeft op de lokale economie (waaronder drukkers en bezorgers).

Voor verspreiders van reclamedrukwerk en andere partijen met een verdienmodel dat gebaseerd is op het aantal te verspreiden folders heeft introductie van een opt-in systeem uiteraard een negatief financieel effect.

5.6 Financiële consequenties voor consumenten

22% van de mensen die folders leest geeft aan dat ze de aanbiedingen nodig hebben om rond te komen [2]. Het is vooral voor deze groep van belang goed geïnformeerd te worden over de keuzemogelijkheid voor het ontvangen van folders wanneer het systeem verandert van opt-out naar opt-in. Het opt-in systeem is immers geen algeheel verbod op reclamefolders.

6. Mogelijke toekomstige situatie

Elke overheid, plaatselijk of landelijk, mag alleen maar regels aan burgers (waaronder ook bedrijven) opleggen als deze overheid een bevoegdheid heeft, die in een wet is neergelegd. Met andere woorden: er moet een grondslag zijn voor het opleggen van een verplichting. Voor een landelijke invoering van het opt-in systeem is het daarom noodzakelijk, net als dat voor de plaatselijke invoering gold, dat er een passende juridische grondslag is gecreëerd. Hiermee hangt samen de vraag naar mogelijke uitvoeringsvormen voor een landelijk opt-in systeem. Hieronder volgen de mogelijkheden voor een passende juridische grondslag en uitvoeringsvormen. Daarna lichten we de ontwikkelingen uit de branche toe in relatie tot een landelijk systeem. Op de volgende pagina's is dit uitgewerkt in een drietal scenario's.

6.1 Juridische uitgangspunten en mogelijke routes

Eerder is uitgelegd dat het mogelijk was om de plaatselijke invoering van het opt-in systeem vorm te geven in de afvalstoffenverordening van de gemeente. De gemeente is bevoegd om een afvalstoffenverordening te maken en mag daarin een opt-in systeem opnemen, omdat dit een vorm van afvalpreventie is. Voor (het beperken van) reclame in het algemeen bestaat geen landelijke wettelijke regeling. Hoe kan een opt-in systeem dan wel landelijk geregeld worden? Voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) kan een bevoegdheid voor het voorkomen van afval (preventie) afgeleid worden uit artikel 9.5.2 Wet milieubeheer. In een AmvB (Algemene maatregel van bestuur; oftewel een Besluit) kunnen regels gesteld kunnen worden ter (o.a.) preventie van afvalstoffen in het kader van doelmatig afvalbeheer en de bescherming van het milieu. Er is dus een basis voor een landelijke invoering van het opt-in systeem, neergelegd in een AmvB. Of zo'n landelijke regeling ingevoerd kan worden, vraagt nader onderzoek.

Een alternatieve route is om het opt-in systeem op te nemen in het Circulair Materialen Plan (CMP), de opvolger van het Landelijke Afvalbeheerplan (LAP). Uit een uitspraak van de Hoge Raad (zie paragraaf 3.3) volgt dat het opt-in-systeem is bedacht om te voorkomen dat afvalstoffen ontstaan en daarmee valt onder preventie. De wet milieubeheer verlangt van overheden dat zij bij het uitvoeren van taken gerelateerd aan afval rekening houden met het LAP. Alle gemeenten zijn gehouden om een afvalstoffenverordening op te stellen met als doel de bescherming van het milieu en het doelmatig behandelen van huishoudelijk afval. In dit verband kunnen gemeenten middels het CMP geadviseerd worden om op basis van deze uitspraak uit het oogpunt van de bescherming van het milieu een opt-in systeem op te nemen in hun afvalstoffenverordening of omgevingsplan*. Dat wil nog niet zeggen dat gemeenten doelmatig beheer van huishoudelijke afval ook vorm moeten geven door een opt-in systeem op te nemen. Deze optie is daarmee niet juridisch bindend en gemeenten hebben hierin een eigen beslissingsruimte.

6.2 Ontwikkeling in de branche

De introductie van InMijnBus door Spotta is een onafhankelijke ontwikkeling die invloed heeft op het besluit om het opt-in systeem landelijk in te voeren. Op basis van consumentenonderzoek [2] concludeert Spotta dat het huidige stickersysteem niet meer optimaal werkt. Enerzijds geven consumenten in het onderzoek van Spotta aan dat zij drempels ervaren om stickers op hun brievenbus te plakken, zij vinden dit niet mooi of weten niet hoe ze aan een sticker kunnen komen. Anderzijds is er volgens het onderzoek van Spotta meer behoefte aan flexibiliteit, zoals de mogelijkheid om het ontvangen van folders tijdelijk "uit" te kunnen zetten, bijvoorbeeld tijdens vakantie. Ook is er steeds meer vraag naar gepersonaliseerde folderpakketten. Met een fysieke sticker op de brievenbus is het tijdelijk pauzeren en/of aangeven van de voorkeur voor specifieke folders niet mogelijk. Een digitaal systeem sluit volgens Spotta beter aan bij de wensen van de consument. Met de introductie van InMijnBus sorteert Spotta voor op een aanpassing van de Code VOR, door Mail DB (de houder van Code VOR).

* In het omgevingsplan zal in het algemeen aandacht aan preventie gegeven moeten worden. Een uitwerking van het opt-in systeem past eerder in de afvalstoffenverordening.

6.3 Scenario 1: Landelijk Besluit

In dit eerste scenario wordt het proces voor het maken van een landelijke regeling gestart door het Ministerie van IenW. Artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer bevat hiervoor de vereiste juridische grondslag. De plaatselijke opt-in regelingen kunnen als voorbeeld dienen.

Tabel 5 geeft de benodigde stappen en de voor- en nadelen weer. Dit is gebaseerd op de opgedane inzichten tijdens de interviews, de genoemde voor- en nadelen zijn gebaseerd op de perspectieven van de diverse stakeholders die betrokken waren in deze verkenning. Mogelijk spelen er nog andere voor- en nadelen van andere belanghebbenden die geen onderdeel uitmaakten van deze verkenning.

Scenario 1: Landelijk Besluit	
Benodigde stappen: • Voorbereiding besluit door het ministerie IenW. • Implementatie door IenW.	
VOORDELEN • Iedereen – zowel gemeenten als de reclamebranche – is verplicht om mee te werken. • Er komt een landelijk uniform beleid. Dit zorgt voor eenduidigheid en duidelijkheid richting zowel de burger als adverteerder/verspreider. • Gemeenten (die nog geen opt-in systeem hebben) hoeven geen eigen afweging te maken en een besluitvormingsproces te doorlopen. Dit voorkomt 'gedoe' en discussies in de lokale politiek.	**NADELEN** • Gemeenten die al een eigen opt-in systeem hebben ingevoerd, moeten dit terugdraaien of aanpassen naar het landelijke systeem. Dit sluit mogelijk niet aan bij de lokale politieke wensen over de reikwijdte en handhaving van het opt-in systeem. • Er moet een systematiek opgezet worden die gebaseerd kan worden op de grondslag van artikel 9.5.2 Wm, die goed uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Tabel 5 | Benodigde stappen, voor- en nadelen van scenario 1

6.4 Scenario 2: Stimuleren invoering bij gemeenten via Circulair Materialen Plan

In het tweede scenario worden gemeenten via het Circulair Materialen Plan (CMP) geadviseerd om het opt-in systeem op te nemen in hun afvalstoffenverordening (of omgevingsplan). Tabel 6 geeft de benodigde stappen en de voor- en nadelen weer. Net als scenario 1 is dit gebaseerd op de opgedane inzichten tijdens de interviews met betrokken stakeholders. Met dit scenario wordt in feite vanuit de landelijke overheid de lokale implementatie van het opt-in systeem gestimuleerd. Dit geeft richting, maar gemeenten zijn vrij om dit al dan niet op te volgen. Gemeenten hebben niet de plicht om concrete regelingen met betrekking tot afvalpreventie op te nemen. In de praktijk is dit scenario dus niet veel anders dan de huidige situatie.

Wanneer wordt gekozen voor dit scenario geven gemeenten aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over hun taken en verantwoordelijkheden in relatie tot de implementatie van het opt-in systeem. Ook is er behoefte aan een duidelijke werkwijze voor de te nemen processtappen en richtlijnen voor formuleringen in de lokale regelgeving. Ondanks de beschikbare handreikingen en tools (zie paragraaf 3.2) ervaren gemeenten belemmeringen bij de invoering van een opt-in systeem. Om deze belemmeringen weg te nemen werd door een aantal gemeenten de suggestie gedaan om een aantal varianten in detail uit te werken door de landelijke overheid (ministerie van IenW en/of Rijkwaterstaat binnen het programma VANG-HHA). Gemeenten kunnen een variant uitkiezen die het beste aansluit bij de lokale politieke voorkeuren en deze vervolgens implementeren. Zo kunnen zij deels eigen invulling geven aan het opt-in systeem en ervoor zorgen dat voldoende draagvlak ontstaat.

Scenario 2: Stimuleren invoering bij gemeenten via Circulair Materialen Plan (CMP)	
Benodigde stappen: • Voorbereiding door het ministerie van IenW: het CMP vervangt (naar verwachting) vanaf 2025 het LAP3. Hierin kan het opt-in systeem worden opgenomen als een maatregel onder afvalpreventie. • Na inwerkingtreding van het CMP is het van belang dat gemeenten geïnformeerd worden over deze maatregel en dat zij de benodigde handvatten ontvangen om het opt-in systeem te implementeren. We stellen voor om een aantal varianten van mogelijke uitvoeringsvormen in detail uit te werken.	
VOORDELEN • Dit scenario is waarschijnlijk sneller te realiseren in vergelijking met scenario 1 (landelijk besluit). • Door het opt-in systeem op te nemen in het CMP kunnen gemeenten hiernaar verwijzen en hebben zij een drukmiddel om lokaal het opt-in systeem in te voeren (hiermee wordt een discussie binnen de gemeenteraad en/of met ondernemers of inwoners voorkomen en wordt de maatregel meer losgetrokken van lokale sentimenten). • Gemeenten houden eigen beslissingsruimte om het opt-in systeem aan te passen op de lokale voorkeuren.	**NADELEN** • De Wet milieubeheer vereist niet dat de afvalstoffenverordening aandacht geeft aan (vormen van) preventie. Het CMP valt onder 'rekening houden met'. Gemeenten hebben hierin eigen beslissingsruimte. Er kunnen gevallen zijn waarin andere belangen dan het belang dat wordt gediend met het CMP de doorslag geven. Een gemeente kan er dan voor kiezen om af te wijken van het beleid m.b.t. preventie zoals geformuleerd in het CMP. • Geen uniformiteit: er ontstaat mogelijk een lappendeken van opt-in systemen. Dit zorgt voor onduidelijkheid richting zowel de burger als adverteerders/verspreiders. • In de praktijk is dit scenario niet veel anders dan de huidige situatie, zoals toegelicht in hoofdstuk 3.

Tabel 6 | Benodigde stappen, voor- en nadelen van scenario 2

6.5 Scenario 3: Aanpassing Code VOR

Het derde scenario is het aanpassen of optimaliseren van de Code VOR naar een opt-in systeem in samenwerking met de codehouder (MailDB) en andere belanghebbenden. Tabel 7 geeft de benodigde stappen en de voor- en nadelen weer, gebaseerd op de opgedane inzichten tijdens de interviews met betrokken stakeholders.

In dit scenario ligt de verantwoordelijkheid voor het invoeren van het opt-in systeem niet bij de overheid, maar bij de branche. De ontwikkeling van InMijnBus (zie paragraaf 3.4) geeft mogelijk een concrete aanleiding voor de branche om de Code VOR op termijn aan te passen. De overheid kan in dit proces mogelijk een rol vervullen als aanjager en verbinder. Relevante stakeholders waaronder MailDB, Spotta en diverse adverteerders geven aan open te staan voor dit scenario, mits dit in goed overleg gebeurt met alle belanghebbenden. Voor codehouder MailDB van belang dat inzichtelijk wordt welke doelen de overheid wil bereiken met het opt-in systeem: gaat dit verder dan papierbesparing alleen?

Ook wanneer wordt gekozen voor scenario 1 of 2 heeft dit consequenties voor de Code VOR:

- In het geval van scenario 1 (landelijke besluit) komt de Code VOR mogelijk helemaal of gedeeltelijk te vervallen. De code wordt voor ongeadresseerd reclamedrukwerk overbodig aangezien de reclamecode wordt 'overruled' door landelijke regelgeving. Met betrekking tot huis-aan-huisbladen is dit afhankelijk van hoe hiermee wordt omgegaan in het landelijk besluit.
- In het geval van scenario 2 (invoering door gemeenten) geldt de Code VOR alleen nog in gemeenten die (nog) geen opt-in hebben ingevoerd. In gemeenten met opt-in heeft een zelfreguleringssysteem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk geen toegevoegde waarde meer, hier is de Code-VOR alleen nog van toepassing op huis-aan-huisbladen.

Een voor de hand liggende optie lijkt om de code op te splitsen in een code voor ongeadresseerd reclamedrukwerk en een code voor huis-aan-huisbladen.

Scenario 3: Aanpassing Code VOR

Benodigde stappen:

- Het initiatief om de Code VOR aan te passen ligt bij de codehouder (MailDB). Het is belangrijk om alle belanghebbenden te betrekken en breed draagvlak te creëren, een aanpassing moet kunnen rekenen op de steun van een representatief deel van branche.
- Nadat overeenstemming is bereikt wordt vanuit de branche een concept opgesteld voor de nieuwe code. Stichting Reclame Code is in de conceptfase betrokken voor een eerste lichte toets van de nieuwe code.
- Het "Platform van Deelnemers" van de Stichting Reclame Code moet geconsulteerd worden over de nieuwe code. De codehouder moet vragen en/of opmerkingen van het platform kunnen uitleggen of aanpassen in de code.
- Vervolgens wordt de code ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur van de Stichting Reclame Code, deze toetst de code op o.a. een aantal criteria (o.a. representativiteit voor gehele branche en in lijn met wetgeving), alvorens deze wordt vastgesteld.

VOORDELEN	NADELEN
• Codehouder MailDB staat open voor dit scenario en is bereid hierover in gesprek te gaan. Het is daarbij van belang om de doelen inzichtelijk te maken, het opt-in systeem wordt nadrukkelijk gezien als een middel om deze doelen te bereiken. • Spotta loopt als grootste verspreider al op dit scenario vooruit met de uitrol van InMijnBus. Dit kan als startpunt dienen voor dit scenario. • Ook partijen die niet zijn aangesloten bij de codehouder, moeten zich aan de code houden. Stichting Reclame Code toetst of de code representatief is voor de gehele branche. • Het zelfreguleringssysteem werkt in de huidige vorm naar behoren en er is al een bestaand en goedwerkend klachtensysteem.	• De huidige Code VOR is ook van toepassing op verspreiders van huis-aan-huisbladen. Onder deze doelgroep is veel weerstand tegen een opt-in systeem omdat zij vrezen dat het bereik afneemt of dat de huis-aan-huisbladen helemaal verdwijnen. Deze stakeholdergroep is geen onderdeel van deze verkenning, echter wordt dit gesignaleerd door diverse stakeholders waaronder MailDB, de Stichting Reclame Code en het Ministerie van OCW. • De formulering en definities in de Code VOR worden opgesteld door de codehouder en betrokken partijen in de branche. Overheden hebben hier in principe geen rol in.

Tabel 7 | Benodigde stappen, voor- en nadelen van scenario 3

6.6 Aandachtspunten en overwegingen bij de scenario's

Op basis van opgedane inzichten tijdens de verkenning concluderen we dat er **sterke voorkeur is voor scenario 1 en scenario 3** (mogelijk gecombineerd), vanuit zowel de branche als gemeenten. Hieronder lichten we dit toe aan de hand van een aantal aandachtspunten en overwegingen.

Roep om landelijke regie en uniformiteit
Onder met name adverteerders en verspreiders is een grote behoefte aan hernieuwde landelijke uniformiteit: het is zeer onwenselijk dat de uitvoeringsvorm van het opt-in systeem verschillend is per gemeente. Stichting Reclame Code en vrijwel alle geïnterviewde gemeenten geven ook sterke voorkeur aan landelijke uniformiteit. Zij noemen duidelijkheid over de regels van het opt-in systeem richting inwoners en lokale ondernemers/organisaties als voornaamste voordeel van landelijke uniformiteit. Daarnaast signaleren we bij diverse gemeenten dat de roep om landelijke regie verder gaat dan het opt-in systeem: ook breder op het gebied van huishoudelijke afvalinzameling en het stimuleren van de circulaire economie wordt een duidelijke oproep gedaan voor meer landelijke sturing.

Definities & reikwijdte van het opt-in systeem
In de huidige situatie is er veel onduidelijkheid over de definitie van ongeadresseerd reclamedrukwerk en welke soorten drukwerk wel en niet binnen het opt-in systeem vallen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 hanteren gemeenten andere definities van 'reclame' dan geformuleerd in de Code VOR. Ook ontstaan verschillende uitvoeringsvormen (zie paragraaf 4.1). Gemeente Rotterdam gaat bijvoorbeeld veel verder in de reikwijdte van het opt-in systeem, zo laat de recente juridische uitspraak zien. Deze uitspraak zal nog een belangrijke rol gaan spelen in de discussie over de reikwijdte van het opt-in systeem (zie paragraaf 3.4). In de praktijk zorgt dit voor een groot grijs gebied en onduidelijkheid voor zowel de verspreider en ontvanger van folders. Stichting Reclame Code signaleert dat de klachten met name gaan over folders van lokale ondernemers en politieke partijen. Mogelijk zoeken zij de mazen in de wet op, maar het is aannemelijk dat onduidelijkheid over de regelgeving ook een rol speelt.

Voor welk scenario ook wordt gekozen, het is van groot belang dat er goed wordt nagedacht over de definities en reikwijdte van het opt-in systeem. Bij de bepaling hiervan moet onder andere rekening gehouden worden met:

- Is het mogelijk om te handhaven op de gestelde definities en is dit ook praktisch uitvoerbaar? In dit kader wordt bijvoorbeeld het minimum percentage inhoudelijk content voor huis-aan-huisbladen genoemd. In de voorbereidingsfase zorgt dit vaak voor veel discussie, echter wordt hier in de praktijk niet of nauwelijks op gehandhaafd door gemeenten.
- Zijn de definities in lijn met andere wet- en regelgeving? MailDB noemt in dit kader onder andere de Postwet, welke is gebaseerd op Europese regelgeving en het verdrag van de Universal Position Union. Ook persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting worden genoemd door diverse stakeholders. Reclame wordt inderdaad gezien als een onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Dit grondrecht wordt beschermd door artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit grondrecht mag beperkt worden, als die beperking wordt neergelegd in een wettelijk voorschrift, een legitiem doel dient en noodzakelijk is om tegemoet te komen aan een dringende maatschappelijke behoefte.
- Op 23 november 2023 heeft ACM twee handhavingsverzoeken tegen Spotta afgewezen. Spotta mag gepersonaliseerde folderpakketten verspreiden, zonder zich te registreren als postvervoerder.
- Welke positie hebben huis-aan-huisbladen in het opt-in systeem? Huis-aan-huisbladen spelen een belangrijk rol in de lokale nieuwsvoorziening, hier hebben gemeenten belang bij.
- Waar ligt de grens voor het bestempelen van reclamedrukwerk als zijnde 'commercieel'? En hoe ver mag de overheid gaan in het beperken van commerciële reclame? Voorbeelden van twijfelgevallen zijn: drukwerk van maatschappelijke organisaties met sponsoring van lokale ondernemers, folders van coöperaties met een niet-commerciële boodschap of die van maatschappelijk belang zijn (bijv. woningverduurzaming), uitnodigingen voor (buurt)evenementen, brieven van de gemeente met daarin kortingscodes of winacties van commerciële bedrijven, etc.

Proportionaliteit van de maatregel
Vanuit de reclamebranche worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van het opt-in systeem als maatregel om papierverspilling tegen te gaan. Weegt de moeite voor het implementeren van het landelijke opt-in systeem en de nadelen voor de branche op tegen het beoogde milieurendement? Om hier antwoord op te geven is het van belang om – naast het primaire doel van papierbesparing – ook andere doelen van het opt-in systeem inzichtelijk te maken.

Handhaving
Vanuit handhavingsperspectief hebben zowel adverteerders en verspreiders als ook Stichting Reclame Code een sterke voorkeur voor scenario 3: namelijk het in stand houden van het zelfreguleringssysteem. Zelfregulering heeft in de afgelopen 30 jaar bewezen als een goed werkend systeem. Stichting Reclame Code – vaak gezien als expertiseloket op het gebied van reclame – geeft aan in de huidige situatie tegen compliance-issues aan te lopen. Het blijkt vaak lastig aan burgers uit te leggen wanneer een ongewenst bezorgde folder onder een van de reclamecodes (Code VOR of Postfilter) of onder de gemeentelijke regelgeving valt. Ook diverse gemeenten geven voorkeur aan zelfregulering door de branche boven het inrichten van een eigen meldingssysteem.

Voor de handhaving hebben gemeenten de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. De meeste gemeente werken met een handhavingsstrategie waarbij de gemeente zelf de regie voert in de handhaving. Hierbij doen inwoners een melding bij de gemeente wanneer zij ten onrechte ongeadresseerd reclamedrukwerk ontvangen. Dit kan bijvoorbeeld middels een online formulier op de gemeentelijke website. Bij herhaaldelijke meldingen van ten onrechte ontvangen reclame treedt de gemeente in contact met de verspreider. Na meerdere meldingen binnen een bepaalde tijdseenheid kan een last onder dwangsom worden opgelegd. In vergelijking met het zelfreguleringssysteem is dit een tijdrovende procedure. Vanuit de branche worden vraagtekens gezet bij de proportionaliteit van deze wijze van handhaven, zeker wanneer hiervoor BOA’s worden ingezet.

Wanneer wordt gekozen voor scenario 1 is de vraag waar de verantwoordelijkheid voor handhaving komt te liggen: wordt hiervoor een apart loket ingericht of komt de verantwoordelijkheid bij gemeenten te liggen? Wanneer wordt gekozen voor scenario 2 lijkt het voor de hand liggend dat handhaving de verantwoordelijkheid blijft van gemeenten, zoals in de huidige situatie ook het geval is. Nadelen hiervan zijn dat per gemeente anders wordt omgegaan met handhaving, er kwaliteitsverschillen zijn tussen gemeenten en bij gemeenten vaak onvoldoende handhavingscapaciteit is.

Keuzevrijheid: baas over eigen brievenbus
Het opt-in systeem richt zich voornamelijk op consumenten die (nog) geen bewuste keuze gemaakt hebben over het ontvangen van reclamefolders. De reclamebranche heeft baat bij goed geïnformeerde inwoners over hun keuzemogelijkheden, zodat inwoners die de folders wel lezen deze ook blijven ontvangen. Diverse gemeenten geven aan dat ze veel belang hechten aan de keuze die de consument zelf maakt, ongeacht via welk middel (middels een brievenbussticker of direct bij de verspreider).

Landelijke communicatiecampagne
Diverse stakeholders geven aan dat landelijke invoering van het opt-in systeem biedt voor een landelijke communicatie-campagne. Dit is enerzijds gericht op de ontvanger, zodat inwoners op de hoogte worden gebracht van hun keuzemogelijkheden. Voor gemeenten is een belangrijk bijeffect dat hiermee bewustwording wordt gecreëerd over de milieu-impact van reclamedrukwerk. Anderzijds is dit ook gericht op met name lokale verspreiders (zowel ondernemers als maatschappelijke organisaties), zodat zij weten aan welke regels zij zich moeten houden bij het verspreiden van folders. Het opt-in systeem is immers geen verbod op folders, maar verspreiders moeten wel de keuze van de burger respecteren. In scenario 1 sluit een landelijke communicatiecampagne goed aan. In scenario 2 is een landelijke campagne lastiger omdat er mogelijk verschillende uitvoeringsvormen zijn per gemeente.

Praktische uitvoerbaarheid
Wanneer huis-aan-huisbladen en ongeadresseerd reclamedrukwerk onder andere regimes komen te vallen, betekent dit dat de huidige nee/nee- en nee/ja-stickers niet meer toegepast kunnen worden. In scenario 1 en 3 verdwijnen de huidige stickers mogelijk uit het straatbeeld (of zijn in ieder geval niet meer geldig).

Mogelijke alternatieve scenario's
In diverse interviews met de reclamebranche werden voorbeelden uit het buitenland genoemd. Dit was geen onderdeel van deze verkenning, maar biedt mogelijk wel andere denkrichtingen om papierverspilling door reclamedrukwerk tegen te gaan (België hanteert bijvoorbeeld een taks op folderverspreiding) of biedt relevante inzichten waar we van kunnen leren (in Denemarken en Frankrijk zijn ook ontwikkelingen rondom een opt-in systeem).

7. Conclusies: beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen zoals opgesteld door Rijkswaterstaat bij aanvang van de verkenning:

Milieu

Vraag 1. Wat is de geschatte besparing van papierverspilling bij een landelijke invoering van het opt-in systeem?
Introductie van het opt-in systeem lijkt positief bij te dragen aan vermindering van de hoeveelheid papierafval, zowel in het OPK als in het restafval. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat het opt-in systeem kan bijdragen aan de zuiverheid/kwaliteit van de OPK-fractie. Zoals toegelicht in paragraaf 5.1 is de potentiële papierreductie door invoering van het opt-in systeem tussen de 5,3% en 11%. In gemeente Amsterdam is een afname van 5,7 kg/inwoner/jaar van ongeadresseerde folders (in het restafval en OPK samen) gemeten. Andere gemeenten met een opt-in systeem zien een significante afname van de hoeveelheid papierafval, echter is niet zeker hoeveel hiervan exact te relateren is aan het opt-in systeem. Zoals in hoofdstuk 3.4 toegelicht is er sprake van een autonome afname van papierafval en krimpt de markt voor het verspreiden van ongeadresseerd reclamedrukwerk.

Ervaringen gemeenten & bedrijven

Vraag 2. In hoeverre is er draagvlak voor een landelijke invoering bij gemeenten?
Op basis van de geïnterviewde gemeenten in deze verkenning lijkt voldoende draagvlak te zijn voor landelijke invoering. Echter is dit afhankelijk van de uitvoeringsvorm en de rol van gemeenten daarin. Gemeenten hebben baat bij landelijke uniformiteit en regie. Kanttekening hierbij is dat gemeenten die geen opt-in systeem willen invoeren, niet hebben meegewerkt aan een interview over hun beweegredenen. De argumentatie van deze gemeenten is derhalve gebaseerd op schriftelijk aangeleverde en algemeen beschikbare informatie.

Vraag 3. Wat zijn de ervaringen en motieven van gemeenten om dit systeem wel of niet in te voeren?
Gemeenten die het opt-in systeem invoeren doen dit voornamelijk vanuit milieuoverwegingen, deze gaan soms verder dan alleen papierbesparing. Genoemde redenen om het opt-in systeem (nog) niet in te voeren zijn overwegend dat er momenteel andere prioriteiten zijn of de verwachte nadelige gevolgen voor het lokale ondernemersklimaat. Zoals in paragraaf 4.1 toegelicht geven uiteenlopende argumenten de doorslag afhankelijk van het lokale politieke klimaat. Bij gemeenten die kiezen voor introductie van een opt-in systeem varieert de uitvoeringsvorm, bijvoorbeeld ten aanzien van de te hanteren definities, de wijze van handhaven en de communicatie richting inwoners.

Vraag 4. Welke aandachtspunten komen naar voren in de rechtszaken die hierover zijn gevoerd?
Zoals in paragraaf 3.3 toegelicht is in rechtsspraak de bevoegdheid van gemeenten voor het hanteren van een opt-in systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk erkend. Daarbij hoeven gemeenten geen verplichte overgangstermijn van 20 maanden te hanteren. Huis-aan-huisbladen blijven bij de invoering van het opt-in systeem uitgezonderd. In de praktijk betekent dit dat de gemeentelijke regelgeving voor het opt-in systeem alléén geldt voor ongeadresseerd reclamedrukwerk en dat de Code VOR daarmee niet meer van toepassing is. Voor huis-aan-huisbladen blijft de Code VOR wél van toepassing. De recente uitspraak door de Rechtbank Rotterdam over de reikwijdte van het opt-in systeem heeft mogelijk invloed op de houding van verspreiders van geadresseerd reclamedrukwerk ten opzichte van de landelijke invoering van het opt-in systeem. De exacte gevolgen hiervan zijn nog onbekend.

5. Wat zijn de ervaringen van lokale ondernemers m.b.t. adverteermogelijkheid in gemeenten die reeds het opt-in systeem hebben ingevoerd?
Ondernemersverenigingen zijn niet ingegaan op het verzoek of waren niet bereid om deel te nemen aan een interview. We kunnen daarom geen uitspraken doen over de ervaringen van lokale ondernemers.

6. Hoe kijken adverteerders (e.g. supermarkten, (grote) bedrijven/ondernemers) zelf naar de landelijke invoering van een opt-in systeem?
Adverteerders zijn in principe geen tegenstander van het opt-in systeem. Integendeel: zij hebben ook geen baat bij folders die ongelezen in de prullenbak belanden. Fysieke reclamefolders zijn wel nog steeds een belangrijk advertentiemiddel, zoals toegelicht in paragraaf 4.2. Adverteerders, en verspreiders, geven aan dat zij wel nadrukkelijk belang hebben een uniform landelijk beleid. Ook vinden zij het belangrijk dat consumenten goed geïnformeerd zijn over hun keuzemogelijkheden over het al dan niet ontvangen van reclamedrukwerk.

Consumentenimpact

Vraag 7. Kunnen inwoners die baat hebben bij de reclames die in het drukwerk beschreven staan, deze nog steeds goed genoeg vinden na invoering van een opt-in systeem? Met andere woorden: kunnen mensen nog steeds gemakkelijk op de hoogte blijven van winkelaanbiedingen?
Zoals toegelicht in paragraaf 4.3 blijkt op basis van consumentenonderzoek dat gepersonaliseerde en geadresseerde reclamefolders een goed alternatief zijn voor ongeadresseerd reclamedrukwerk. Er zijn ook steeds meer aanbieders hiervan. Digitale folders worden niet gezien als een goed alternatief voor de papieren folder. Belangrijk aandachtspunt is communicatie over de keuzemogelijkheden die de consument hierin heeft. Hierbij is het van belang ook rekening te houden met mensen die beperkt of niet digitaal vaardig zijn.

Juridische vraagstukken

8. Welk drukwerk valt onder ongeadresseerd reclamedrukwerk en zou daarmee onder de scope van het opt-in systeem vallen?
Er is geen landelijke wettelijke regeling die betrekking heeft op reclame in het algemeen. In een nieuw te maken regeling moet er een omschrijving komen van wat ongeadresseerd reclamedrukwerk is. Zoals toegelicht in paragraaf 6.6 leven er op dit moment veel onduidelijkheden over de exacte scope en definities.

9. Welke mogelijke mazen in de wet zijn er na invoering van een landelijke invoer van het opt-in systeem? Bijvoorbeeld "aan de bewoners van dit adres" noteren zodat het geadresseerd reclamedrukwerk is.
Dit hangt af van de definities die gehanteerd worden, het uitvoeringssysteem dat wordt gekozen en de uitleg in de toelichting. Belangrijk om te vermelden dat er in de huidige situatie veel onduidelijkheid is over de definities en er een steeds groter grijs gebied is. In dit kader is de recente uitspraak in de rechtszaak over 'geadresseerd reclamedrukwerk' in Rotterdam relevant.

10. Is het juridisch mogelijk om dit systeem landelijk in te voeren? En zo ja, op welke manier zou dit goed juridisch geborgd kunnen worden?
Zoals toegelicht in hoofdstuk 6 zijn twee juridische routes mogelijk:
1. Landelijk invoeren middels een AmvB.
2. Via het CMP (Circulair Materialen Plan) gemeenten stimuleren om het opt-in systeem in te voeren.

Daarnaast is een alternatief:
3. In samenwerking met de branche toewerken naar een aanpassing van de Code VOR (privaatrechtelijke regeling).

11. Wie is verantwoordelijk voor de verspreiding van het opt-in systeem (gemeente of producent)?
Als wordt gekozen voor een landelijk systeem (scenario 1, zie paragraaf 6.3), dan moet dit verder uitgedacht worden. Als het blijft bij de plaatselijke systemen zoals in de huidige situatie of door het stimuleren via CMP (scenario 2, zie paragraaf 6.4), dan moet per gemeente geregeld worden hoe de uitvoering plaatsvindt. Bij aanpassing Code VOR (scenario 3, zie paragraaf 6.5) blijft de branche hiervoor verantwoordelijk, net als in de huidige situatie met de nee/nee- en nee/ja-sticker.

12. Hoe kan het opt-in systeem gehandhaafd worden en wie is het bevoegde gezag?
Als er een wettelijke regeling landelijk of plaatselijk wordt opgesteld, moet ook het toezicht en de handhaving worden geregeld. Het kiezen van de handhavende instantie hoort daar bij. In scenario 1 moet mogelijk een apart loket worden ingericht of in overleg met gemeenten/VNG kan onderzocht worden of de handhaving door gemeenten uitgevoerd kan worden. In scenario 2 lijkt het voor de hand liggen dat gemeenten het bevoegd gezag zijn of blijven. In scenario 3 blijft de branche verantwoordelijk middels zelfregulering.

Financiële consequenties

13. Wat zijn de financiële consequenties qua kosten voor gemeenten (bijv. printen van sticker, verwerking, vermindering papieropbrengst, handhaving)? En qua verminderde kosten voor papierverwerking?
Zoals toegelicht in paragraaf 5.4 komen er een aantal kostenposten kijken bij lokale invoering van het opt-in systeem, waaronder algemene voorbereidingskosten, kosten van de stickers, kosten voor handhaving, verminderde papieropbrengst en vermeden verbrandingskosten restafval. De exacte kosten (of misgelopen opbrengsten) zijn per gemeenten afhankelijk van het lokale inzamelsysteem en in hoeverre verenigingen betrokken zijn voor de inzameling van papierafval. Ook is het afhankelijk van hoeveel tijd en capaciteit gemeenten besteden aan handhaving en communicatie richting inwoners.

14. Wat is de verwachte financiële impact op de reclamedruk- en distributiebranche? (bijv. banenverlies, omzetverlies)
Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 geven adverteerder aan dat in principe iedere folder die ongelezen bij het afval belandt, weggegooid geld is voor de adverteerder. In gemeenten met een opt-in systeem zoeken adverteerders naar andere kostenefficiënte manieren van adverteren om toch hun doelgroep te bereiken. Daarmee vindt er vooral een verschuiving plaats van het marketingbudget, mogelijk heeft dit invloed op de lokale economie. Voor verspreiders van reclamedrukwerk en andere partijen met een verdienmodel dat gebaseerd is op het aantal te verspreiden folders heeft introductie van een opt-in systeem uiteraard een negatief financieel effect. Banenverlies onder bezorgers wordt als zorg genoemd door diverse gemeenten en in consumentenonderzoek, echter zijn hier geen kwantitatieve gegevens over beschikbaar.

Alternatieve systemen

15. Wat zijn de plannen van branchevereniging MailDB m.b.t. het invoeren van een digitaal systeem?
Niet MailDB, maar Spotta is gestart met de uitrol van InMijnBus, zoals toegelicht in paragraaf 3.4. Spotta positioneert dit concept als een alternatief digitaal systeem voor de ja/ja-sticker: via InMijnBus.nl kunnen huishoudens online hun voorkeur opgeven voor het ontvangen van ongeadresseerd reclamedrukwerk. Aanleiding voor de ontwikkeling van InMijnBus is enerzijds efficiëntere verspreiding van folders en anderzijds de behoefte van de consument (o.b.v. resultaten uit consumentenonderzoek).

a) **Wat zijn de voor- en nadelen van dat systeem ten opzichte van een landelijke invoering van een opt-in systeem, in het algemeen en in specifiek i.r.t. de hoeveelheid papier afval?**
In principe is InMijnBus ook een landelijk systeem geldend voor het Spotta folderpakket, maar dan digitaal. Consumenten kunnen via een digitaal formulier hun voorkeur doorgeven over het ontvangen van het folderpakket van Spotta. Wanneer geen keuze wordt doorgegeven, volgt Spotta de geldende regels in de betreffende gemeente, tenzij de gemeente initieel een opt-out systeem heeft en deze verandert in een opt-in systeem. Voordeel is dat dit systeem laagdrempelig en flexibel is. Er zijn geen gegevens bekend over de potentiële papierbesparing, aangezien InMijnBus pas recent in de eerste gemeenten is ingevoerd.

b) **Hoe kan, met een digitaal systeem, gehandhaafd worden op overtredingen?**
Dit werkt hetzelfde als met de Code VOR; middels zelfregulering vanuit de branche zelf.

16. Welke argumenten worden gehanteerd tegen de invoering van een opt-in systeem?
Er worden vraagtekens gesteld bij de doelen die de overheid wil bereiken met een opt-in systeem: gaat dit verder dan alleen papierbesparing? Daarnaast worden vraagtekens gezet bij de daadwerkelijk milieu-impact (papier versus digitaal). Ook leven momenteel veel vragen over de reikwijdte van het opt-in systeem en de handhavingssystematiek.

8. Aanbevelingen

In de huidige situatie bestaan er twee systemen naast elkaar: de Code VOR en lokale opt-in regelingen. Parallel daaraan is Spotta reeds gestart met uitrol van het digitale systeem InMijnBus. Deze situatie zorgt voor de nodige complexiteit. Er is veel onduidelijkheid onder zowel ontvangers als verspreiders van reclamedrukwerk. Er is duidelijk behoefte aan landelijke uniformiteit. In deze verkenning zijn drie scenario's gepresenteerd. Een combinatie van scenario 1 (landelijke regeling) en scenario 3 (aanpassing Code VOR) lijken op basis van de opgedane inzichten de meest voor de hand liggende keuze. Er leven echter nog veel vragen over de reikwijdte van het opt-in systeem, de (verborgen) belangen die meespelen, hoe om te gaan met handhaving, etc. Dit vraagt om nadere uitwerking. We stellen de volgende vervolgstappen voor:

- Maak de **motieven en beoogde (gekwantificeerde) effecten** van het opt-in systeem inzichtelijk. Het primaire doel is papierverspilling tegengaan. Daarnaast heeft het opt-in systeem ook indirecte milieu-impact, diverse gemeenten noemen bewustwording over consumptiegedrag ook als één van de motieven voor het invoeren van het opt-in systeem. Naast impact op het milieu is het ook van belang om de impact op andere vlakken inzichtelijk te maken, zoals op de (lokale) economie.

- Richt een **werkgroep** op met betrokken stakeholders en belanghebbenden en ga in gesprek over de toekomstscenario's. In deze werkgroep zijn de VNG (als vertegenwoordiger van gemeenten) en MailDB (als vertegenwoordiger van verspreiders van ongeadresseerd reclamedrukwerk) belangrijke stakeholders. Spotta is als initiatiefnemer van InMijnBus ook een belangrijke stakeholder. Vanwege de recente uitspraak in de rechtszaak in Rotterdam over de reikwijdte van het opt-in systeem, adviseren we om ook brancheverenigingen DDMA te betrekken. Aanvullende adviseren we om Vereniging Weekblad Verspreiders te betrekken. Mogelijk is de Bond van Adverteerders ook een relevante partij om te betrekken. Laatste twee genoemden waren geen onderdeel van deze verkenning, maar zijn als belanghebbenden voorgedragen door andere stakeholders.

- Stel een **plan van aanpak voor de systematiek** op in nauwe samenwerking met de werkgroep. Detailleer welke consequenties de toekomstscenario's met zich meebrengen per stakeholder. Mogelijk komen nog suggesties voor alternatieve toekomstscenario's naar voren. Ga in gesprek over realisatie van het voorkeursscenario (of een combinatie van scenario's): wat zijn daarin zwaarwegende belangen, hoe ziet de tijdlijn voor het implementatieproces eruit en welke verantwoordelijkheden hebben de stakeholders? Maak een onderbouwde afweging of de benodigde inspanning opweegt tegen de potentiële opbrengst.

- Wanneer er overeenstemming is bereikt over de systematiek kan worden overgegaan tot de **juridische uitwerking**. Het is belangrijk dat er een waterdicht systeem wordt gerealiseerd. Definities moeten eenduidig zijn, hiervoor moet draagvlak zijn onder alle belanghebbenden. Wanneer wordt gekozen over te gaan tot een landelijke regeling dan vraagt de definitie van reclame (en de beperking hiervan) een goede argumentatie in relatie tot vrijheid van meningsuiting. Belangrijk aandachtspunt in de uitwerking is de handhavingssystematiek en welke instantie verantwoordelijk is voor de handhaving.

- Tot slot kan er worden overgegaan tot (indien nodig) het **besluitvormingstraject** en **implementatie**. Voor succesvolle implementatie is het van belang dat er een gedegen communicatiestrategie wordt uitgewerkt, zowel richting de ontvanger als verspreider van ongeadresseerd reclamedrukwerk.

Bijlagen

A. Bronnenlijst
B. Lijst met rechtszaken

Bijlage A: Bronnenlijst

[1] Onderzoek reclamefolders, GfK i.o.v. MilieuCentraal, maart 2020. Link naar het rapport.

[2] Consumentenonderzoek reclamefolders, GfK en Confidant Partners i.o.v. Spotta, maart 2021.

[3] Benchmark huishoudelijk afval analyse peiljaar 2022, NVRD i.s.m. Rijkswaterstaat en uitgevoerd door Cyclus Management, 13 november 2023.
Link naar het rapport.

[4] Onderzoek Vrije Universiteit Amsterdam: *Thijs Endendijk & W. J. Wouter Botzen (januari 2023): A default nudge in waste management: assessing the impact of explicit consent for unaddressed mail, Journal of Environmental Economics and Policy, DOI: 10.1080/21606544.2023.2166129.*
Link naar het rapport.

[5] Sorteeranalyse oud papier en karton, kunststofverpakkingen, textiel Gemeente Amsterdam, Eureco, april 2020.

[6] Milieu-impacttool ja/ja-sticker (Excel-bestand, inclusief gebruikershandleiding), ontwikkeld door Rebel in opdracht van VNG, november 2020.
Link naar de tool.

[7] Handreiking introduceren 'ja/ja-sticker', opgesteld door Stantec in opdracht van NVRD binnen het programma VANG-HHA, januari 2022
Link naar het rapport.

[8] Onderzoek Universiteit van Amsterdam: *Jonne Y. Guyt, Arjen van Lin, Kristopher O. Keller (april 2023): Banning unsolicited store flyers: does helping the environment hurt retailing?*
Link naar het rapport.

Bijlage B: Lijst met rechtszaken

Onderstaande tabel geeft een overzicht van juridische procedures rondom het het opt-in systeem in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag. Deze tabel is afkomstig uit de 'Handreiking introduceren ja/ja-sticker', aangevuld met de recente uitspraak in Rotterdam.

Datum	Gemeente	Uitspraak
22-11-2017	Amsterdam	Het in Amsterdam gehanteerde model is juridisch rechtmatig. Zie hier voor de volledige uitspraak.
24-09-2019	Amsterdam	Hoger beroep: Het in Amsterdam gehanteerde model is juridisch rechtmatig – zie hier voor volledige uitspraak. Tegen de uitspraak is beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad.
05-02-2021	Amsterdam	Advies procureur generaal: het opt-in systeem in Amsterdam is rechtmatig. Zie hier voor de volledige conclusie.
24-09-2021	Amsterdam	Uitspraak Hoge Raad: het opt-in systeem in Amsterdam is rechtmatig. Zie hier voor de volledige uitspraak.
28-02-2020	Rotterdam	Kort geding: Gemeente dient een overbruggingsperiode van 20 maanden in te lassen tussen het raadsbesluit de sticker te introduceren en de daadwerkelijke introductie. Zie hier voor de volledige uitspraak.
06-10-2020	Rotterdam	Hoger beroep: De door de gemeente vastgestelde ingangsdatum van het opt-in systeem is niet onrechtmatig. Een overbruggingsperiode van 20 maanden is niet vereist. Zie hier voor de volledige uitspraak.
13-12-2019	Utrecht	Kort geding: Gemeente mag opt-in systeem voor reclame én huis-aan-huis bladen hanteren. Zie hier voor de volledige uitspraak.
25-02-2020	Utrecht	Hoger beroep: Gemeente mag opt-in systeem niet voor *huis-aan-huis bladen* hanteren tot uitspraak is gedaan in lopende bodemprocedure. Zie hier voor de volledige uitspraak. De gemeente stelt beroep in cassatie in bij de Hoge Raad.
07-05-2021	Utrecht	Advies Procureur Generaal: oordeel hof dat invoering JA/JA-sticker door gemeente Utrecht onrechtmatig is jegens huis-aan-huisblad in stand laten. Zie hier voor de volledige uitspraak.
24-09-2021	Utrecht	Uitspraak Hoge Raad: Invoering Ja/Ja-sticker voor huis-aan-huisbladen is onrechtmatig. Zie hier voor de volledige uitspraak.
24-06-2020	Den Haag	Kort geding: Gemeente hoeft geen overgangstermijn van 20 maanden te hanteren bij introductie van Ja/Ja sticker.
13-06-2022	Rotterdam	Kort geding: De recente wijziging in de afvalstoffenverordening van de gemeente wordt tijdelijk buiten werking gesteld, hierin stond - ter verduidelijking - dat ook reclamedrukwerk waarop "aan de bewoners van dit pand of gebouw" of "aan de bewoners van" met de toevoeging van een adres en woonplaats wordt gezien als ongeadresseerde reclame. Zie hier de volledige uitspraak.
08-11-2023	Rotterdam	Stichting PostFilter, Kiesjefolders en PostNL wilden dat de bovengenoemde wijziging onverbindend werd verklaard, aangezien zij van mening zijn dat dit in strijd is met de Postwet, de vrijheid van meningsuiting en het recht om (commerciële) informatie te verspreiden. De rechtbank gaat hier niet in mee, daarmee valt reclamedrukwerk gericht "aan de bewoners van" gevolgd door een adres wél onder het opt-in systeem. Voor PostNL wordt echter een uitzondering gemaakt omdat de bezorger niet altijd kan beoordelen of er sprake is van reclamedrukwerk. Zie hier de volledige uitspraak.