



**Arie Langhorst**

stnr. 189728

Erasmus Universiteit Rotterdam

dr. F.B. van der Meer

Augustus 2006

*Schoon, schoner, schoonst*

Van reactief zwerfafval verwijderen  
naar pro-actief voorkomen van zwerfafval

## voorwoord

Deze scriptie gaat over de weg die bewandeld kan worden en de percepties die gehanteerd kunnen worden om van het reactief schoonmaken van de openbare ruimte af te geraken en te komen tot het voorkomen van zwerfafval. Jan Pronk sprak er op het NVRD congres 2003 in Groningen over. Hij gaf het advies mee om na te denken om aan de voorkant van het zwerfafvalprobleem te komen.

Wat gewenst zou zijn, is dat mensen geen vervuiling meer veroorzaken. Het gaat om gedragsverandering bij grote groepen mensen, die een andere norm over het zich ontdoen van afval moeten gaan hanteren.

Ik heb veel gehad aan de contacten met de belanghebbende actoren op dit gebied. Bij de NVRD de Commissie Reiniging waar ik lid van ben, en waarvan de leden een goed klankbord voor me betekenen. De Stichting Nederland Schoon, die altijd inspirerende aanbevelingen kan leveren op het gebied van communicatie met burgers en die het onderzoek over normactivering bij de TU-Eindhoven gefaciliteerd heeft. De CROW van waaruit een Standaard RAW-contract tot stand is gekomen door heldere en werkbare normeringen neer te zetten. SenterNovem met de Klankbordgroep Zwerfafval die een inventarisatie van belangrijke initiatieven bij de Nederlandse gemeenten gedaan heeft: Aanpak Zwerfafval. Daarnaast biedt SenterNovem ondersteuning aan reinigingsorganisaties door de toekenning van de zogeheten SAM-subsidies. DHV-milieu die met de ontwikkeling van het product de VEGER de handschoen opgepakt heeft om de benodigde mix van beleidsinstrumenten in kaart te brengen. TAUW-milieu die met de handreiking voor implementatie van beeldbestekken de nog twijfelende gemeentelijk reinigingsorganisaties over de streep kan trekken.

Zo blijkt dat er veel belangengroeperingen in Nederland bezig zijn met dit onderwerp. Uiteindelijk niet verwonderlijk als men bedenkt dat zwerfafval, hondenpoep en graffiti erom strijden in de top drie ergernissen bij de uitslag van de gemeentelijke jaarlijkse stadsenquêtes.

Veel effect wordt verwacht van de AMvB over het verpakkingenbeleid in Nederland. Er wordt dan gesproken over producentenverantwoordelijkheid in relatie tot zwerfafval. Immers een drankverpakking in blik of karton komt snel op straat omdat niet meer als vroeger statiegeld de drive is om je op een te accepteren manier van de verpakking te ontdoen. De discussie gaat nu (2006) over de (on-)mogelijkheid, en (on-)wenselijkheid om blikjes en kartonnetjes via een statiegeldsysteem in te zamelen, zodat ze niet meer in de openbare ruimte verschijnen na afdanking. Buurlanden zijn daar al verder mee: in Duitsland heeft het ingevoerde statiegeldsysteem groot effect op het voorkomen van zwerfafval. De Nederlandse verpakkingindustrie is nog niet zover om hierin mee te gaan uit kostenoverwegingen, de onderhandeltafel zal nog een aantal keren gebruikt moeten worden.

Ik prijs me gelukkig dat ik in een zo vooruitstrevende gemeente als Den Haag mag werken. Door het opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt de focus op resultaat scherper neergezet. Doordat een deel van de opdrachten in concurrentie met andere marktpartijen moet worden verworven, wordt het hanteren van het begrip efficiëntie door de gehele organisatie van de productgroep Vegem gevoeld. Daarom wordt door alle interne partijen binnen de dienst de wijze van werken gedragen: het Beeldbestek voor reinigen van de openbare ruimte. De voortdurende zoektocht naar een geoptimaliseerde situatie heeft het begrip Transactiekostentheorie (TAK) levend gemaakt. Opdrachtgever en opdrachtnemer formuleren en onderschrijven het gezamenlijke doel: een schone stad die leefbaar is.

En thuis natuurlijk: moeten die boeken nu echt weer mee in de caravan? En: mijn band is lek, kun je die voor me plakken, pappa? Mijn gezin heeft mij ruimte en steun gegeven om tijd te claimen om een geweldig leuke, inspirerende en voor mij bijzonder verhelderende studie te kunnen volgen.

Arie Langhorst  
Stnr 189728

<b>Voorwoord</b>	1
<i>Inhoudopgave</i>	2
<b>1. Inleiding</b>	4
1.1 <i>Zwerfafval</i>	4
1.2 <i>Probleemstelling: Beleid ten aanzien van Slim Schoonmaken</i>	5
1.3 <i>Gedragsbeïnvloeding</i>	6
1.4 <i>Twee sporen samen</i>	7
<b><u>Deel 1</u></b>	8
<b>2. Vegen in haar omgeving: organisatie, markt en maatschappij</b>	8
2.1 <i>Inleiding</i>	8
2.2 <i>Interne opdrachtverlening en aanbesteding</i>	9
2.3 <i>Marktwerking en publiek belang</i>	9
2.4 <i>Maatschappelijk beleid</i>	10
2.5 <i>Vegen en haar resultaat</i>	10
<b>3. Veranderingen in de sturing van de overheidsorganisaties</b>	12
3.1 <i>Theoretische perspectieven op management in overheidsorganisaties</i>	12
3.1.1 <i>Inleiding</i>	12
3.2 <i>De bureaucratische overheid</i>	12
3.2.1 <i>Bureaucratie: ideaaltype volgens Weber</i>	12
3.3 <i>De bedrijfsmatige overheid</i>	16
3.3.1 <i>New Public Management</i>	16
3.4 <i>De interactieve overheid</i>	21
3.4.1 <i>Netwerken en interactiviteit</i>	21
3.5 <i>De veranderingen bij Vegen</i>	28
<b>4. Prestatiemanagement, een literatuuronderzoek</b>	29
4.1 <i>Prestatiemanagement</i>	29
4.2 <i>Implementatie van prestatie management</i>	30
4.3 <i>Kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren</i>	33
4.4 <i>Managementinformatiesysteem</i>	35
4.5 <i>Prestatiemanagement, leiderschapstijl en medewerkers</i>	38
4.6 <i>Samenvatting literatuuronderzoek prestatie management</i>	41
<b>5. Beeldbestek</b>	43
5.1 <i>De werkmethodeken</i>	43
5.1.1 <i>Frequentiebestek</i>	43
5.1.2 <i>Beeldbestek</i>	43
5.2 <i>Sturen op kwaliteit</i>	44
5.2.1 <i>Sturen op kwaliteit in de openbare ruimte</i>	44
5.2.2 <i>Het resultaat van sturen op kwaliteit</i>	45
5.3 <i>Model vervuilingssnelheid: Onderzoek naar de normering van zwerfafvalverwijdering</i>	45
5.3.1 <i>De onderzoeksopzet van Berenschot</i>	46
5.3.2 <i>Vervuilingssnelheid en reinigingskosten</i>	47
5.3.3 <i>Karakteristieken per object</i>	48
5.4 <i>Vervuilingssnelheden</i>	49
5.4.1 <i>Effect op reinigingskosten</i>	49
5.4.2 <i>Effect op vervuilingssnelheid</i>	50
5.5 <i>Implementatie van de reinigingsmethodiek Beeldbestek</i>	51
5.5.1 <i>Overgaan van frequentiebestek naar beeldbestek</i>	51
5.5.1.1 <i>Redenen om niet met een beeldbestek te beginnen</i>	51
5.5.1.2 <i>Waarom een beeldbestek</i>	51
5.5.1.3 <i>Hoe ziet een beeldbestek eruit?</i>	52
5.5.1.4 <i>Wat zijn de voordelen van een beeldbestek?</i>	52
5.5.2 <i>Ervaringen met het beeldbestek</i>	52
5.5.3 <i>De kosten van een beeldbestek</i>	53
5.5.4 <i>De organisatorische en communicatie aspecten</i>	53
5.5.5 <i>Beeldbestek – stapsgewijs</i>	53
5.5.6 <i>De relatie tussen invoering beeld bestek en de interactieve overheid</i>	55

<b><u>Deel 2</u></b>	56
<b>6. Zwerfafval en gedrag</b>	56
6.1. Zwerfafval	56
6.1.1 Oorzaken zwerfafval	57
6.2. Zwerfafval en gedrag	57
6.2.1 Attitudes, sociale normen en perceptie	57
6.2.2 Het Triade model	60
6.2.3 Gedragsbeïnvloeding	61
6.2.4 Knelpunten in gedragsveranderingen	63
6.2.5 Effect van voorzieningen op gedrag	64
6.3. Normactivatie in zwerfafvalgedrag	66
6.3.1 De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval	66
6.3.2 Theoretische beschouwing	67
6.3.3 Vormgeving en plaatsing van bakken	68
6.3.4 Sociale and persoonlijke normactivatie	69
6.3.5 Scenariostudie: typen en vormen van normactivatie	71
6.3.5.1 Discussie en conclusie	72
6.3.6 Veldstudie: zelffocus en normactivatie	73
6.3.6.1 Discussie en conclusie	73
6.4. De emperie: Een voorbeeld op het strand van Kijkduin	74
6.4.1 Evaluatie van het project “Houdt Kijkduin Schoon” 2005	74
6.4.2 Het vervolg op het strand in 2006	75
<b>7. De preek, de wortel en de zweep: de beleidsinstrumentenmix</b>	76
7.1. Gezag, ruil en overreding	76
7.1.1.1 Formele en informele beleidsinstrumenten	76
7.1.1.2 Stimulerende en beperkende beleidsinstrumenten	76
7.1.1.3 Juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten	76
7.1.2. Regelgeving als instrument	76
7.1.2.1 Regelgeving vergt een zorgvuldige voorbereiding (en kost dus veel tijd)	77
7.1.2.2 Handhaving van regelgeving kost grote inspanning	77
7.1.2.3 In het algemeen: de samenleving laat zich niet zo eenvoudig sturen	77
7.1.3. Financiële prikkels als instrument	77
7.1.4. Informatie als instrument	77
7.1.5. Voorzieningen als instrument	78
7.2. Het project de VEGER	79
7.2.1. De aanleiding	79
7.2.1.1. Inleiding	79
7.2.1.2. Het VEGER-project	79
7.2.1.3. Pilot VEGER	79
7.2.1.4. De instrumenten van de VEGER	79
7.2.2. De methodiek van de VEGER	81
7.2.2.1. Achtergrond	81
7.2.2.2. Actoren en beleidsinstrumenten	81
7.2.2.3. Het Vijfknoppenmodel	82
7.2.2.4. Aanpak van de VEGER	83
7.3. Beleidsinstrumentenmix, de oplossing?	84
<b>8 Conclusie</b>	85
Literatuur:	88
Documenten	89
Bijlagen	90
Bijlage 1: Kwaliteitsmetingen en rapportage	91
Bijlage 2: Referentiebeelden	96
Bijlage 3: De VEGER, reinigingsmonitor Loosduinen	102
Bijlage 4: Bewonersonderzoek de VEGER	112
Bijlage 5: De VEGER; Module analyse	118

# 1. Inleiding

## 1.1. Zwerfafval

Zwerfvuil lijkt iedereen aan het hart te gaan. Slechts een enkeling vindt het burgerlijk gezeur. Voor Pim Fortuyn was dit het enige milieuprobleem dat telde. “Wat een onfatsoenlijke mensen en wat een onfatsoenlijke overheid die niet genoeg bakken neerzet, denk ik dan,” zei hij in een interview met Milieudefensie (Magazine van december 2001). Hoe erg is zwerfvuil op straat?

De centrale vraag waarop deze scriptie een antwoord tracht te geven, is hoe te komen tot een zwerfafvalvrije stad?

Hoe is adequaat beleid te formuleren dat het afvalprobleem is oplost en hoe moet het probleem worden aangepakt?

Daarvoor wordt een voor de lezer interessante tweeluik uitgewerkt. De eerste benadering is hoe te komen naar een geoptimaliseerde reiniging van de stad. Deze benadering wordt verder uitgewerkt door eerst de theoretische perspectieven van sturing van overheidsorganisaties te koppelen aan de empirie uit een uitgewerkt voorbeeld van New Public Management bij gemeente Den Haag.

De tweede benadering gaat verder en gaat over menselijk gedrag en stelt de vraag hoe te komen tot gedragsverandering bij de ontdoeners van zwerfafval. Zo is zwerfafval te plaatsen in de context van maatschappelijk ongewenst gedrag.

Zijn mensen in dit kader te bewegen tot gedragsverandering en welke mogelijkheden zijn er voor handen? Hiervoor wordt gerefereerd aan het onderzoek van TU Eindhoven naar de mogelijkheden van normactivatie en de resultaten daarvan. Daaraan gekoppeld is de uitwerking van de mix aan beleidsinstrumenten die daarvoor voorhanden zijn.

Daarmee is de splitsing van de scriptie in twee delen aangegeven; deel 1 gaat over optimaliseren van de reinigingactiviteit, deel 2 gaat over de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding van burgers en de toepassing van instrumenten om dat te bereiken.

Staatssecretaris van Geel meldt in zijn brief<sup>1</sup> aan de Tweede Kamer van 19 juni 2006 als toelichting op de voorgestelde AMvB Verpakkingenbeleid, deel Zwerfafval, dat statiegeld op blikjes en plastic flesjes van de baan is. Mits de afspraken met de betreffende actoren: bedrijfsleven, overheid en belangengroepen over preventie, resultaat opleveren. Die afspraken over samenwerking van deze actoren op het gebied van preventie wordt door VROM het Impulstraject genoemd. Het impulstraject voor de komende drie jaar behelst drie componenten:

- Preventie en innovatie: verbeterde ontwerpen en samenstelling van producten die in het zwerfafval terechtkomen.
- Handhaving; intensieve handhaving, met gebruikmaking van de mogelijkheid van bestuurlijke boete, alsmede uitgebreide communicatie over handhavingacties.
- Slim en effectief opruimen: optimalisatie reiniging, rekening houdend met de meeste succesvolle gemeenten (best practices), overgaan van reiniging op basis van frequentie naar reiniging op “beeldkwaliteit”, versnelde ontwikkeling van effectieve en efficiënte middelen voor opruimen en beheer van zwerfafval, optimaliseren afvalbakken in de openbare ruimte.

In dit traject zitten componenten die herkenbaar zijn als de beleidsinstrumentenmix die ook bekend staat als de Preek, de Wortel en de Zweep.

Als introductie in de wereld van de straatreiniging en de organisatie daarvan begint de scriptie met de beschrijving van een reinigingsorganisatie, haar werkwijze, omgeving en resultaat in hoofdstuk 2. Te herkennen zijn elementen uit New Public Management: efficiency, effectiviteit en eenvoud van proces. Verantwoordelijkheden zijn zo laag als mogelijk in de organisatie neergelegd, opdat een ieder vanuit die positie kan bijdragen aan een belangrijk gegeven: efficiency door dáár schoon te maken waar dat nodig is. Dit bedoelt staatssecretaris van Geel met slim schoonmaken!

---

<sup>1</sup> VROM, staatssecretaris van Geel, brief aan de Tweede Kamer over afspraken zwerfafval. 19 juni 2006

## ***1.2. Probleemstelling: Beleid ten aanzien van Slim Schoonmaken***

De vraag die zich voordoet ten aanzien van de reinigingsactiviteit is, op welke manier de straat effectief en efficiënt kan worden schoongemaakt.

Daarvoor wordt de werkwijze van gemeente Den Haag in deze scriptie als voorbeeld genomen van de uitvoering van het reinigingsbeleid. De werkwijze (het beeldbestek) van de reinigingsorganisatie wordt tegen het licht gehouden en afgezet tegen de tot voor kort overal toegepaste methode (het reinigen op frequentie).

Hoe kan het huidige zwerfafvalbeleid van de gemeente Den Haag worden gekarakteriseerd en beoordeeld?

Waar vroeger de vegers eens in de drie weken door de straat kwamen, komen de vegers nu alleen als het nodig is. Dat wil zeggen, wanneer de straat onder een vooraf afgesproken schoonheidsniveau is of dreigt te komen. De veranderde werkwijze is ook te typeren als een omslag van schoonmaken naar schoonhouden. De vegers werken voor de productgroep Veges, een intern verzelfstandigd bedrijfsonderdeel van de dienst Stadsbeheer van gemeente Den Haag. Productgroep Veges is de interne opdrachtnemer van de Stadsdelen van Den Haag en sluit jaarlijks prestatiecontracten voor de reinigingsactiviteiten met hen af. De medewerkers van productgroep Veges zijn trots op hun werk, want het afgesproken schoonheidsniveau wordt gehaald en dat gebeurt op een efficiënte wijze.

Deze scriptie richt zich dus op twee zaken: wat er moet gebeuren om een stad schoon te krijgen en hoe de stad schoon te houden is door beïnvloeding van gedrag. Deel 1 gaat over de organisatie en organisatie vorm door de theoretische perspectieven te schetsen van sturing in overheidsorganisaties en daaruit een keuze te kunnen maken voor optimalisatie, de betekenis van prestatie management in relatie tot het werken naar beeldkwaliteit en de werkmethode die toegepast kan worden vanuit de Best Practices.

De ontwikkeling in de publieke sector staat niet stil. Lang geleden heeft Max Weber zijn bureaucratisch model gepresenteerd, dat gehanteerd kan worden om een loyaal overheidsapparaat te bewerkstelligen. Een aantal decennia terug was het nodig om opnieuw na te denken hoe een efficiëntere overheid gerealiseerd kon worden. Hard nodig in het Engeland van toen, en waaruit het New Public Management is ontstaan. Een beetje zichzelf respecterende overheid hanteert dat nu. Echter, wanneer die overheid zo opereert, dat wil zeggen efficiënt, blijft het gevoel bestaan dat het nog beter kan. Zeker in de samenwerking met de burger kan veel gewonnen worden, vooral op het gebied van gedragsverandering. Daartoe zijn visies op netwerkmanagement ontwikkeld en kwam de term interactieve beleidsvorming naar voren. Over deze zaken gaat hoofdstuk 3.

De volgorde van de theoretische perspectieven van hoofdstuk 3 geven in grote lijn de ontwikkeling aan die in de loop der tijd heeft plaatsgevonden. Van de puur loyale overheidsdienaar naar een ondernemende en risico aandurvende ambtelijke organisatie die bedrijfsmatig aan het werk gaat, naar de ambtelijke organisatie die zijn weg vindt in de interactie met de burger. In deze scriptie is de interactieve overheid in relatie tot straatreinigen niet verder uitgewerkt, voor dit onderwerp is het nog een station te ver voor het merendeel van de huidige reinigingsorganisaties. Al zijn er wel gemeenten die al stappen in de deze richting hebben gezet.

Een goede organisatie zorgt dat zijn processen geborgd zijn door kwaliteitshandvesten. Hoofdstuk 4 geeft een aantal theorieën weer die gehanteerd kunnen worden om prestatie management vorm te geven. Voorbeelden daarvan zijn ISO- certificatie voor de processen en Investors in People certificatie voor een goed HR-personeelsbeleid.

Het beeldbestek is een goede werkwijze om een constant schone omgeving te realiseren. Daarvoor moet de uitvoeringsorganisatie wel de tools hebben om zo te kunnen werken. NVRD heeft in 1995 een onderzoek naar het vervuilingssnelheid model laten uitvoeren, daarover en over de werkwijze leest u in H 5.3. Niet in deze scriptie is uitgebreid behandeld de publicatie 181 van de CROW, een standaard RAW-bestek voor het werken op beeldkwaliteit. Dit is een mooi product en is ontwikkeld voor overheid en reinigingsorganisaties, waardoor een heldere basis voor uitvoeren van deze werkzaamheden is ontstaan. Dit bestek vormt de basis van werken van de casus Veges Den Haag.

Veel vragen uit de branche komen op Veges af over hoe die nieuwe methodiek van reinigen in te voeren is. In die zin is de werkwijze aan te merken als één van de Best Practices: slim en effectief opruimen. Het gaat natuurlijk ook in hoge mate over het toepassen van verandermanagement. Op de diverse symposia voor de branche wordt aandacht besteed aan dit onderwerp. Geen organisatie is het zelfde en overal heerst een andere cultuur. Om handvatten te geven wordt op dit moment in opdracht van de NVRD en Nederland Schoon door Tauw Milieu Consultants een implementatieplan geformuleerd, dat voor haar leden beschikbaar komt. (H.5.5) Er worden workshops georganiseerd voor beleidsmedewerkers en leidinggevenden over de invoering van beeldbestek.

### ***1.3. Gedragsbeïnvloeding***

Het tweede gedeelte gaat over de mogelijkheden van beïnvloeding van het gedrag van gebruikers van de openbare ruimte op het gebied van zwerfvuil.

Welke beleidsinstrumenten staan ter beschikking en wat is er van te verwachten op het gebied van beïnvloeding van gedrag?

Want er rijst wel de vraag: als de vegers het elke dag weer op het gewenste schoonheidsniveau brengen, waarom blijven mensen dan nog steeds rotzooi op straat gooien?

Voor de theoretische benadering van zwerfafval en gedrag zijn in hoofdstuk 6 attitudes, sociale normen en perceptie bekeken om uitspraken te kunnen doen over mogelijkheden van beïnvloeding van gedrag. Op basis daarvan is bekeken of en hoe normactivatie mogelijk in te zetten is voor een deel van de problematiek. TU Eindhoven heeft dit aspect onderzocht op het aspect plaatsing en vorm van afvalbakken, en er bleken hoopgevende resultaten naar voren te komen. Op dit gegeven heeft de CROW de publicatie 209: Afvalbakken in de openbare ruimte uitgebracht, een leidraad voor gemeenten.

Op basis van de resultaten van het onderzoek van TU Eindhoven heeft de gemeente Den Haag (Productgroep Veges) in samenwerking met Nederland Schoon in de zomer van 2005 op het strand de proef gedaan met het zogeheten BeachTeam, om bij strandbezoekers de norm van opruimen van eigen rommel te activeren. Ook hier bleek dat normactivatie tot resultaat kan leiden, of met andere woorden: gedrag is wel degelijk te beïnvloeden.

De term de Preek, de Wortel en de Zweep als instrumentenmix heeft een aantal mensen aan het denken gezet. Zo ook DHV, die het instrument de VEGER ontwikkeld heeft, een monitor die de stand van de inspanningen weergeeft die door een gemeente verricht worden. Hierin zitten alle aspecten van de preek, de wortel en de zweep verwerkt. De VEGER wordt ondersteund door de NVRD. Wanneer dit traject van onderzoek doorlopen wordt, is men precies op de hoogte van wat er nog en op welke gebieden verbeterd kan worden. Hierover en mogelijkheden voor de mix van beleidsinstrumenten, gaat hoofdstuk 7. Om inzicht te krijgen in de werkbaarheid van de VEGER is door Veges meegedaan in de pilot voor dit onderzoeksinstrument. Er zijn daarvoor onder andere enquêtes bij de bewoners van Loosduinen uitgezet en mondeling afgenomen. Een voorbeeld van deze enquête is als bijlage opgenomen. Een en ander geeft een goed inzicht over de beleving van de burger van de activiteiten van de gemeente op het beleidskader Schoon.

Het is niet gek dat juist de andere aspecten dan alleen de schoonmaakactiviteit genoemd worden. Het opheffen van vervuiling eindigt niet bij schoonmaken alleen. Juist die aspecten zoals communicatie met bewoners en handhaving op vervuiling komen uit de enquête die in Loosduinen gehouden is, naar voren. Daar valt nog veel op te winnen, is het advies, door op andere instrumenten dan alleen het schoonmaken in te zetten.

De VEGER lijkt het uitgelezen instrument om te komen tot meer dan alleen schoonmaken, en te komen tot aan de voorkant van het zwerfafvalprobleem, het voorkomen van zwerfafval.

## ***1.4. Twee sporen samen***

In deze scriptie worden dus twee sporen samengevoegd, enerzijds de ontwikkeling van een reinigingsorganisatie en anderzijds de inspanningen om te komen tot verbeterd gedrag van gebruikers van de openbare ruimte.

De keuze voor de methode om dit onderzoek aan te pakken is de voorhanden zijnde casus van straatreinigen in Den Haag en de relatieve successen daarvan, die als voorbeeld voor de ontwikkeling van andere reinigingsorganisaties zouden kunnen dienen. Daarbij is de theorie gezocht die relevant is voor de benadering van deze organisatie en haar werkwijze.

Op zich is het schoonmaken en schoonhouden van de straat te benaderen als beleidsinstrument, indien daardoor verandering van gedrag merkbaar is. Dat wil zeggen, als de vervuilingssnelheid door het schoonmaken en schoonhouden afneemt, heeft het schoonhouden effect op wegwerpgedrag en is er sprake van gedragsbeïnvloeding.

**Schoon houdt schoon**, is de stelling. Dat wordt bevestigd door de resultaten in bijvoorbeeld het stadsdeel Haagse Hout in Den Haag. Nadat het schoonheidsniveau een aantal jaren geleden van niveau 3 naar niveau 4 werd opgehoogd (systematiek Nederland Schoon, bijlage 2), is merkbaar dat de benodigde capaciteit om het stadsdeel op het opgehoogde niveau te houden met 30% is afgenomen. Dit geeft richting aan ideeënontwikkeling over beïnvloeding van gedrag op het gebied van zwerfafval.

Maar er zijn meer beleidsinstrumenten voorhanden om gedrag te beïnvloeden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een gemeentelijke reinigingsorganisatie op zoek gaat naar de andere manieren van beïnvloeding, zoals die van normactivatie en handhavingmogelijkheden, communicatie en burgerparticipatie, vanuit de invalshoek van de ontwikkeling van beleid. Daarvoor zijn de theorieën over mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding beschreven, benaderingen van de diverse beleidsinstrumenten vermeld en zijn casussen van gedragsbeïnvloeding als voorbeeld genomen om deze theorieën te toetsen op bruikbaarheid. Een uitbreiding naar een mix van beleidsinstrumenten is met de casus van DE VEGER een mooi voorbeeld van toepassing van deze zaken, waardoor er een bruikbare aanbeveling uit deze scriptie is te destilleren. Op deze wijze is deze scriptie dan ook te benaderen en bedoeld.

Private reinigingsbedrijven zullen het zo niet zo snel benaderen, maar een publieke organisatie zal er op uit zijn om zichzelf overbodig te maken, door die activiteiten te ontplooien waardoor er geen vervuiling ontstaat. Dat kan goed wanneer de reinigingsorganisatie deel uitmaakt van het grotere geheel van een gemeente en invloed heeft op het gebruik van andere beleidsinstrumenten dan het schoonmaken alleen.

**Deel 1**, H 2, 3, 4 en 5, gaat over de wijze waarop omgegaan kan worden met het verwijderen van zwerfafval, hoe kan de organisatie daaromheen vorm hebben aan de hand van de theoretische perspectieven op management in overheidsorganisaties, de toepassing van prestatiemanagement, welke werkmethoden zijn in de laatste jaren ontwikkeld en welke mogelijkheden van voorzieningen zijn voorhanden.

**Deel 2**, H 6 en 7, gaat over de mogelijkheden om te komen aan de voorkant van het probleem. Hier wordt een antwoord gegeven op de vraag óf en hoe gedrag te beïnvloeden is. Allereerst door in te gaan op de vraag of normactivatie mogelijk is op dit onderwerp en de theoretische benaderingen voorhanden zijn en vervolgens te kijken naar de toepasbaarheid van een beleidsinstrumentenmix als voorziening. Deze instrumentenmix is als pilot uitgevoerd bij een zestal gemeenten, waaronder twee stadsdelen van Den Haag. (bijlage 3)



# Deel 1

In dit deel van de scriptie wordt ingegaan op het reinigen van de openbare ruimte en hoe te komen tot een optimale reiniging. Als introductie in de wereld van de straatreiniging is in hoofdstuk twee een reinigingsorganisatie beschreven die de stap naar optimalisatie gezet heeft en waar resultaten geboekt worden, en niet toevallig productgroep Veges van gemeente Den Haag!

Er worden drie theoretische perspectieven op management in overheidsorganisaties beschreven, waarvan die van de bedrijfsmatige overheid het dichtst bijkomt bij de gewenste situatie.

Vegen op beeld is een vorm van prestatie gestuurd opereren en daarom is het hoofdstuk prestatie management toegevoegd om het beeld helder te krijgen wat in een dergelijke organisatie nodig is.

In hoofdstuk vijf wordt vervolgens de theorie omgezet in de uitwerking van de voorziening die het beeldbestek is voor het reinigen van de openbare ruimte.

## ***2 Vegen in haar omgeving: organisatie, markt en maatschappij***

### ***2.1 Inleiding***

De productgroep Vegen is een bedrijfsonderdeel van de dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag. De gemeentelijke reiniging is opgericht in 1871 onder de naam Openbare Reiniging. Onder Openbare Reiniging viel toen zowel het ophalen van huisvuil als het veegwerk. Inmiddels zijn deze werkzaamheden gescheiden. Vegen telt bijna 180 medewerkers waaronder banenpoolers, mensen met een I-D baan, uitzendkrachten en vaste werknemers.

Het functioneren van Vegen is sterk afhankelijk van de omgeving. Met omgeving wordt hier bedoeld alle 'actoren' die op enigerlei wijze invloed uit kunnen oefenen op het bedrijf of de markt. De inwoners van Den Haag zijn actoren, maar ook bijvoorbeeld concurrerende veegbedrijven of het college van Burgemeester en Wethouders. Belangrijk bij het in kaart brengen van de omgeving is ook wat hun invloed is op Vegen.

Uitgangspunt van de visie van Vegen is de strategienota van dienst Stadsbeheer.

Het streven van Stadsbeheer is volgens deze strategienota een openbare ruimte die schoon, heel en veilig is. Dat wil Stadsbeheer samen met de burgers van Den Haag voor elkaar krijgen.

Samen met de burgers een stad schoon, heel en veilig maken klinkt gemakkelijker dan het is. Samen met de burgers betekent bijvoorbeeld niet dat je alle problemen van en voor die burgers op gaat lossen, het betekent namelijk ook: eigen verantwoordelijkheid. Samen met de burgers betekent dat je afspraken maakt. Wie doet wat? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Belangrijk is dat afspraken nagekomen worden: Je moet doen wat je zegt en zeggen wat je doet.

Een andere moeilijkheid is dat schoonheid en veiligheid subjectieve belevingen zijn. Gevoelens zijn moeilijk te beïnvloeden, laat staan weg te nemen. Door samen aan de slag te gaan, is het in ieder geval mogelijk dat burgers aangeven hoe in hun ogen de schoonheid en de veiligheid op straat kan verbeteren.

Vegen wil zich graag inzetten om de stad schoon te maken. De continuïteit van Vegen wordt gegarandeerd door het produceren van efficiënte kwaliteitsproducten<sup>2</sup> die goed aansluiten op de behoeften van de burgers en de opdrachtgevers. De continuïteit van Vegen is van belang omdat wij sociaal verantwoord beleid voeren en maatschappelijk belang waarborgen.

---

<sup>2</sup> *Het regulier vegen van de straten, het ruimen van vuil uit groenstroken, het verwijderen van onkruid, het spoelen van de straten, het schoonhouden van het strand en het strooien van de fietspaden bij gladheid. Het schonen van parkeerterreinen en -kelders Het schonen van sporthallen en bedrijfshallen en het schonen na evenementen.*

## ***2.2 Interne opdrachtverlening en aanbesteding***

Het gemeentelijk apparaat van Den Haag is ambitieus. Een goed voorbeeld daarvan is het streven om voor 2007 de meest klantgerichte gemeente van Nederland te zijn. Die ambitie komt ook tot uiting bij de zogenoemde interne opdrachtverlening waarvan Stadsbeheer gebruikmaakt.

Interne opdrachtverlening is een organisatiestructuur van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Opdrachtgevers formuleren opdrachten en opdrachtnemers voeren ze uit. Het doel van interne opdrachtverlening is meer efficiëntie omdat opdrachtgevers en opdrachtnemers contractonderhandelingen moeten voeren.

Met alleen een scheiding tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers wordt Stadsbeheer in de uitvoering niet efficiënter. Er moet ook sprake zijn van een prikkel.

Opdrachtgevers zijn niet verplicht een opdracht bij een interne opdrachtnemer uit te zetten. Zij kunnen de opdracht aanbesteden. Op basis van uitgebrachte offertes wordt de keuze voor een opdrachtnemer bepaald. Voor opdrachtnemers betekent dit niets anders dan concurrentie. De enige manier om concurrentie het hoofd te bieden, is het produceren van unieke, efficiënte kwaliteitsproducten. Bedrijfsonderdelen worden met andere woorden uitgedaagd doelmatiger om te gaan met de inzet van mensen en middelen.

Het systeem van interne opdrachtverlening is inderdaad een middel om te komen tot een efficiëntere besteding van publieke gelden. Er wordt binnen de dienst een spanning gecreëerd tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Er kan ook te veel spanning ontstaan. Interne opdrachtverlening heeft te maken met onderhandelingen tussen twee min of meer gelijkwaardige partijen. Als een partij te veel invloed heeft verworven, zal ze daarvan gebruik willen maken. Er ontstaat een vorm van hiërarchie binnen het systeem van interne opdrachtverlening. Het eindresultaat kan jaloezie, wantrouwen en wellicht een verbreking van communicatielijnen zijn tussen de verschillende partijen binnen de dienst. Hier is sprake van elementen uit de transactiekosten theorie. De burgers van Den Haag krijgen geen uniforme dienstverlening, maar een club ambtenaren die meer bezig is met elkaar dan met de burgers. Dit strookt niet met het streven van Den Haag de meest klantgerichte gemeente van Nederland te worden.

## ***2.3 Marktwerking en publiek belang***

Marktwerking wil niets anders zeggen dan dat de markt bepaalt wat de prijs van een bepaalde hoeveelheid product is. Vegen biedt beeldbestek aan; een afspraak gemeten naar resultaat en niet naar inzet. Het resultaat wordt waargenomen door zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Op die manier wordt objectief vastgesteld of aan de contractvoorwaarden voldaan is.

Beeldbestek maakt marktwerking lastig. De opdrachtgever kan een schoonheidsgraad koppelen aan een bepaald budget, maar de inzet wordt door de opdrachtnemer bepaald. Er is niet zomaar rekenkundig aan te tonen wat de uitvoering van een bestek kost, omdat de uitvoeringskosten bepaald worden door wat de gebruiker van de openbare ruimte achterlaat aan zwerfafval, dat kan meer of minder zijn en vrijwel niet van te voren te bepalen. Zijn gedrag is maar moeizaam te beïnvloeden en ligt aan een verscheidenheid aan factoren. Bij aanbesteding zal de interne of externe aannemer een schatting moeten doen op basis van onder andere bewonerssamenstelling van de wijken, stedelijkheid, inkomenssituatie, aanwezige voorzieningen als afvalbakken, het gehanteerde inzamelsysteem: zakken of containers. Kengetallen op dit gebied zijn in Nederland niet voorradig, dat maakt rekenwerk aan een bestek lastig en dus ook de marktwerking.

De vraag is dus eigenlijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt. De verantwoordelijkheid van het veegwerk ligt in eerste instantie bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer heeft namelijk een prestatiecontract afgesloten met de opdrachtgever. Toch is het uiteindelijk de opdrachtgever die erop wordt aangesproken als het schoonheidsniveau niet bereikt is.

Bij commerciële marktpartijen hebben opdrachtgever en opdrachtnemer een tegengesteld belang. De opdrachtnemer wil zo veel mogelijk geld binnen halen voor zo weinig mogelijk inspanning, de opdrachtgever precies andersom.

Bij de overheid ligt de zaak genuanceerder. Er is namelijk geen tegengesteld maar een gezamenlijk belang: De eindgebruiker is de burger van Den Haag, zowel voor opdrachtgever als voor opdrachtnemer. Daarbij is het bewaken van het budget een goed streven maar geen absolute noodzaak voor de continuïteit van het (overheids-)bedrijf. Door geld centraal te stellen in de onderhandelingen wordt het tegengesteld belang benadrukt. Het letten op de uitgaven en efficiënter werken is iets anders dan elkaar onder druk zetten en op contractafspraken terugkomen.

Vegen zal nooit volledig commercieel kunnen en willen zijn. Het maken van winst of het neerleggen van de laagste offerte bij een aanbesteding is nu eenmaal ondergeschikt aan sociaal beleid. Werknemers die tijdelijk of structureel minder productief zijn worden niet eenvoudig op straat gezet. Sociaal beleid is gemeentebreed verankerd in een stevige rechtspositie en een uitstekend personeelsbeleid. Een goed voorbeeld van uitstekend personeelsbeleid is het investeren in mensen (in het Engels: Investors In People). Sociaal beleid staat zo op gespannen voet met marktwerking.

## **2.4 Maatschappelijk beleid**

Naast een sociale functie heeft Vegen ook een maatschappelijke functie. Bij dit laatste gaat het om het borgen van het publiek belang. Het kan, met andere woorden, nooit zo zijn dat gladde wegen niet gestrooid worden omdat er geen bedrijf is wat het voor een bepaalde prijs wil doen. Gladde wegen moeten altijd gestrooid worden. Het maatschappelijk belang telt in dit geval zwaarder dan (bedrijfs)economische belangen.

Hiermee is het bestaansrecht van Vegen gedefinieerd. Vegen zorgt voor het waarborgen van sociaal beleid en maatschappelijk belang.

## **2.5 Vegen en haar resultaat**

In het belang van alle burgers van Den Haag wil de gemeentelijke organisatie de meest klantgerichte gemeente van Nederland worden. Vegen is zich ervan bewust dat zij een cruciale rol vervult bij het halen van die doelstelling. Nergens is het contact met de burgers zo groot en een verbetering zo tastbaar als bij Vegen. En ruimte voor verbetering is er:

De burgers van Den Haag vinden de stad minder schoon dan vorig jaar. Dit terwijl de productgroep Vegen van dienst Stadsbeheer Den Haag aantoonbaar beter gepresteerd heeft.

Het schoonheidsniveau van Den Haag is dit jaar gestegen tot gemiddeld meer dan 4 volgens het normeringssysteem van de Stichting Nederland Schoon. De niveaus worden week in week uit bepaald op een schaal van 1 (zeer vuil) tot 5 (zeer schoon), zie bijlage 2. De metingen worden uitgevoerd door Vegen en de opdrachtgevers samen (bijlage 1).

De burgers ervaren vuiligheid al dan niet in samenhang met onveiligheid en verloedering. Een straat kan er rommelig en verwaarloosd uitzien terwijl het er wel brandschoon is, denk maar aan kapotte fietsen, losliggende tegels of dichtgespijkerde panden. De beleving van burgers van hun straat of buurt zorgt voor slechte rapportcijfers voor Vegen.

De beleving van burgers is mijns inziens te beïnvloeden. In de eerste plaats door een integrale aanpak die de stad schoon, heel en veilig maakt. In de tweede plaats door het zichtbaar aanwezig zijn op straat. Dit zorgt voor een idee (beleving) dat er wat gebeurt.<sup>3</sup> En ten derde door een adequate communicatie op te zetten over wat er gebeurt met het schoonmaken: wat zijn de gemeten resultaten. Encams (Engeland) laat in advertenties in de dagbladen zien wat de resultaten van de monitoring zijn, dit heeft een positief effect op de beleving.

Vegen heeft zich ontwikkeld tot een zelfstandig, marktconform opererend bedrijfsonderdeel dat in

---

<sup>3</sup> A. Langhorst: *Visie op Vegen, 2001*

staat is om werk uit openbare aanbestedingen binnen te halen. Daarvoor is een efficiënte, bedrijfmatige en flexibele organisatie nodig. Die is bereikt door de elementen van New Public Management toe te passen conform hoofdstuk 3.3: de bedrijfmatige overheid. In de vorige strategienota van gemeente Den Haag is onder andere resultaatgerichtheid opgenomen. De zoektocht naar de betekenis in uitwerking daarvan op straatreinigen heeft het werken met beeldbestek opgeleverd: een efficiëncyslag. Schoonmaken alleen waar het nodig is, is efficiëntiewinst en de tijd die daarmee bespaard wordt omzetten in directe actie bij plotseling opkomende vervuiling: effectief werken.

### ***3. Veranderingen in de sturing van de overheidsorganisaties***

#### ***3.1 Theoretische perspectieven op management in overheidsorganisaties***

##### ***3.1.1 Inleiding***

In dit hoofdstuk wordt vanuit drie theoretische perspectieven gekeken naar management van overheidsorganisaties. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de theorie van Max Weber over bureaucratieën, New Public Management en de theoretische inzichten op het gebied van netwerkmanagement en interactieve beleidsvorming. De eerste theorie behoort tot de klassieken in de wereld van het openbaar bestuur, maar is theoretisch en praktisch nog steeds van groot belang. Het bedrijfsleven als inspirerend voorbeeld voor de overheid heeft sinds de jaren tachtig haar intrede gedaan. De burger als klant en de overheidsinstelling als onderneming c.q. besloten vennootschap ("de BV-Nederland"). Het netwerk en horizontale wijzen van onderhandeling, samenwerking en beleidsvorming vormen een derde onderscheidende manier van kijken naar rekenschap. De burger als partner en adviseur doet zijn intrede. Het begrip overheid dat in dit hoofdstuk wordt gebruikt, bestaat uit de politieke leiding en het ambtelijk apparaat.

Het gebruik van deze drie perspectieven is nodig om in deze scriptie aan te duiden dat de ontwikkeling van overheidsorganisaties, zoals een reinigingsdienst, een ontwikkeling doormaakt van Weber via New Public management naar netwerkmanagement en interactieve beleidsvorming. Allereerst was het nodig dat overheidsorganisatie zich loyaal zou opstellen in de richting van het bestuur. Weber heeft daar richting aan gegeven. Dat overheidsorganisatie, en vooral productieafdelingen, overgestapt zijn op vormen van New Public Management is ook een logische ontwikkeling. Bezuinigingen in westerse landen riepen om een efficiënter opererend overheidsapparaat. Maar daarmee alleen is de totaaldoelstelling van een schone leefomgeving en de betekenis voor de samenleving nog niet bereikt. Want zoals in het onderzoek over vervuilingssnelheden al is opgemerkt: het is werken aan "the end of the pipe".

Om bevolking in hun gedrag te beïnvloeden is betrokkenheid en draagvlak door participatie nodig. Althans, dat is de veronderstelling die uitgaat van het perspectief van het netwerkmanagement en interactieve beleidsvoering.

#### ***3.2 De bureaucratistische overheid***

##### ***3.2.1 Bureaucratie: ideaaltype volgens Weber***

Max Weber (1864-1920) wordt beschouwd als de grondlegger van vele theorieën op het gebied van politiek, bestuur en organisatie. Over de rationele bureaucratie zijn vele boeken geschreven en in de praktijk van het openbaar bestuur en het bedrijfsleven is dit ideaaltype een belangrijk concept voor succesvol handelen gebleken. De bureaucratie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan creëren van allerlei verworvenheden in onze moderne maatschappij. In het dagelijkse taalgebruik wordt dit begrip echter vooral met negatieve zaken in verband gebracht. Een koude, onpersoonlijke organisatievorm die geobsedeerd is door regels en routines en geen oog heeft voor de individuele, bijzondere en complexe gevallen die zich voordoen in het dagelijkse leven. Van deze negatieve betekenis van bureaucratie wordt in deze thesis afstand genomen. Indien die uitwassen zich voor doen, dan wordt gesproken van bureaucratisme, een te ver doorgesloten vorm van bureaucratie. De traditionele bureaucratie is een ideaaltype: een historische, geabstraheerde schets van de werkelijkheid.

Gezag neemt in de theorie van Weber een belangrijke plaats in. Hij definieert het begrip als volgt:

"Het feit dat een kenbaar gemaakte wil ("bevel") van de "heersende(n)" het handelen van (een) andere ("overheerste(n)") wil beïnvloeden en in feite zodanig beïnvloedt, dat dit handelen, in een sociaal relevante mate, verloopt alsof de overheersten de inhoud van het bevel, terwille daarvan, gemaakt hebben tot een maxime van hun handelen ("gehoorzaamheid")".<sup>4</sup>

Gezag is een bijzondere, subtielere vorm van macht. Onder macht wordt verstaan: elke kans om binnen een sociale betrekking de eigen wil door te zetten, ook tegen de weerstand van de ander in. Van gezag is sprake wanneer iemand een ander een bevel vrijwillig kan laten opvolgen zonder dat daarbij bijvoorbeeld dwang wordt gebruikt. Mensen kunnen een bepaald belang hebben bij het vrijwillig opvolgen van een bevel, maar het ervaren van legitimiteit vormt ook een wezenlijk onderdeel van gezag.

Drie typen van legitiem gezag worden door Weber onderkend. Bij het eerste type is de gelding van de legitimiteit primair rationeel van aard en is gebaseerd op het geloof in de legaliteit van een formeel normenstelsel en de regelingsbevoegdheden van diegenen die op grond van deze normen tot uitoefening van het gezag geroepen zijn. De rationele bureaucratie is de organisatievorm die bij dit type gezag past. Het tweede type - traditioneel gezag - is gebaseerd op het geloof in de heiligheid van geldende tradities. In feodaal Europa met zijn leenheren, boeren en lijfeigenen was deze vorm van gezag bijvoorbeeld richtinggevend. Het organisatietype dat hierbij hoort is de patrimoniale bureaucratie. Mensen gehoorzamen niet aan formele normen en regels, maar aan de al dan niet grillige wensen en behoeften van de traditionele heerser. In de derde plaats kan gezag charismatisch zijn: de charismatische leider wordt gehoorzaamd omdat hij of zij bijzondere eigenschappen heeft. Uit vrije wil volgt men de leider.

Belangrijke voorbeelden uit de geschiedenis zijn Jezus, Hitler, Mohammed en Castro. De daarmee verbonden organisatievorm wordt door Weber "Gemeinde" genoemd. Wanneer de leider komt te overlijden, valt deze gemeenschap veelal uiteen.

De rationele bureaucratie heeft volgens Weber de volgende zeven kenmerken<sup>5</sup>:

#### *1. Een voortdurend aan regels gebonden bedrijf van ambtshandelingen.*

De rationele bureaucratie is gericht op het bewerkstelligen van uniformiteit en voorspelbaarheid door het toepassen van regels. Deze abstracte regels zijn formeel vastgelegd en gelden voor alle leden van de organisatie en de personen die binnen het machtsbereik van de organisatie vallen. Een bureaucratie is idealiter onpersoonlijk van aard. Weber merkt in dit verband op dat allerlei gevoelselementen zoals liefde, haat, hartstocht en enthousiasme geen rol mogen spelen bij het verrichten van werkzaamheden. Zonder aanzien des persoons dient het leidende credo voor een ambtenaar te zijn, of negatief geformuleerd: "befehl is befehl". De bureaucratie moet een rationeel instrument zijn in de handen van de heer c.q. de legale gezagsdrager. De geschiedenis heeft ons geleerd dat dit principe tot een grote groei van onze welvaart heeft geleid, soms was er echter ook sprake van grote misdaden.

#### *2. Bestuurlijke competenties.*

Ambtenaren moeten de onpersoonlijke regels gehoorzamen. Zij zijn slechts tot gehoorzaamheid verplicht binnen de aan hen door deze regels toegewezen competentie. Een competentie bestaat uit drie onderdelen. Allereerst een op grond van arbeidsdeling begrensd gebied van taken. Ten tweede de voor de uitoefening van deze taken vereiste bevoegdheden en een duidelijke begrenzing van de eventueel toelaatbare dwangmiddelen. Ten derde het aanstellen van medewerkers die voldoen aan algemene eisen van bekwaamheid. Binnen een ambtelijke organisatie is sprake van een hoge mate van verticale en horizontale differentiatie. Dit kan leiden tot bureaucratisme: eilandenrijken waar het specialisme wordt gekoesterd en niemand eindverantwoordelijk lijkt te zijn, met als gevolg dat complexe maatschappelijke problemen niet adequaat worden aangepakt.

---

<sup>4</sup> Braam van A., *Max Weber. Gezag en bureaucratie; inleiding en redactie: A. van Braam, Antwerpen/Rotterdam, Universitaire pers/SWU, 1972, blz. 45 en 46*

<sup>5</sup> Braam van A., *Max Weber. Gezag en bureaucratie; inleiding en redactie: A. van Braam, Antwerpen/Rotterdam, Universitaire pers/SWU, 1972, blz. 64 e.v.*

### *3. Het beginsel van de ambtshiërarchie: competenties zijn hiërarchisch geordend.*

Binnen de bureaucratie bestaat een vast geordend systeem van boven- en onderschikking van ambten, waarbij het ondergeschikte ambt onder toezicht staat van het bovengeschikte. Tevens is geregeld dat ondergeschikten in beroep kunnen gaan tegen beslissingen van boven hen gestelden. Ambtenaren kunnen door de hiërarchische positionering van ambten in de rationele bureaucratie verantwoordelijk worden gesteld voor beslissingen van henzelf en eventuele ondergeschikten. Die verantwoordelijkheid beperkt zich wel tot de betreffende competentie. Ondergeschikten hebben alleen zakelijke verplichtingen ten opzichte van hun direct leidinggevende.

### *4. Vaste regels en vakscholing.*

Regels kunnen technisch of normstellend zijn. Technische regels worden toegepast bij het verrichten van specifieke werkzaamheden. Normstellende regels hebben bijvoorbeeld betrekking op wat wenselijk wordt gevonden voor wat betreft het handelen binnen een bureaucratie.

Ambtenaren moeten een degelijke vakopleiding volgen om hun functie te kunnen vervullen. Alleen diegene die kan aantonen dat hij een bepaalde opleiding met succes heeft afgrond mag worden toegelaten tot het ambtenarenkorps. Dat lijkt een open deur maar in het verleden waren bijvoorbeeld maatschappelijke en etnische afkomst of het kopen van een functie eerder regel dan uitzondering.

### *5. Strikte scheiding van bestuurs- en productiemiddelen en ambtenaren.*

In de *rationele* bureaucratie is sprake van een strikte scheiding tussen bestuurs- en productiemiddelen en het ambtelijk personeel. De gecentraliseerde bestuurs- en productiemiddelen zijn in handen van de legale gezagsdrager. Ambtenaren krijgen wel een beloning in natura of geld voor de werkzaamheden die zij verrichten. Wanneer een ambtenaar slecht wordt betaald voor zijn kennis en kunde, kan hij vanuit het oogpunt van rationele taakuitoefening disfunctioneel gedrag gaan vertonen door zijn macht te misbruiken en bijvoorbeeld steekpenningen te vragen voor verleende diensten. In derde wereldlanden komt dit bijvoorbeeld vaak voor. In die gevallen wordt ook duidelijk welke negatieve kanten dat kan hebben voor de verdere ontwikkeling van een land.

### *6. De ambtspositie is geen eigendom van de ambtsbekleder.*

Een ambtenaar kan geen aanspraak maken op een door hem beklede functie. Hij krijgt periodiek een salaris voor zijn inspanningen en heeft recht op ouderdomsvoorzieningen in de vorm van een pensioen. Een ambtelijke functie voor het leven komt slechts in bijzondere gevallen voor, bijvoorbeeld bij rechters. Dit beginsel stelt de bureaucratie in staat om ambtenaren in te zetten op posities waar zij voor de organisatie nodig zijn, maar ook waar zij zichzelf qua ambtelijke loopbaan verder kunnen ontwikkelen.

### *7. Bestuur door middel van schriftelijke stukken.*

Het uitoefenen van een ambt berust op schriftelijke stukken die in archieven door daarvoor aangestelde ambtenaren worden bewaard. Discussiestukken, voorstellen, beslissingen, beschikkingen en verordeningen worden altijd schriftelijk vastgelegd. Schriftelijke stukken en voortdurende ambtvervulling vormen tezamen het bureau. Dit beginsel draagt bij aan het verkrijgen van een controleerbare organisatie.

Het zuiverste type van legaal gezag wordt uitgeoefend door middel van een op bureaucratische wijze georganiseerd ambtelijk apparaat. Alleen de leider van de organisatie bezit zijn positie. Deze positie kan hij op verscheidene manieren hebben verkregen. Door toe-eigening, omdat hij is aangewezen als opvolger of door middel van verkiezingen. Het ambtelijk personeel bestaat in zijn zuiverste vorm uit individuele ambtenaren die aan de volgende eisen moeten voldoen<sup>6</sup>:

- Ambtenaren zijn als persoon vrij en hoeven slechts te gehoorzamen aan zakelijke, ambtelijke regels. Privé-belangen en zakelijke belangen zijn strikt gescheiden, hetgeen de rationele uitvoering van de te verrichten taken ten goede komt.
- Ambtenaren zijn aangesteld in een vaste, ambtelijke hiërarchie. Dit brengt een zekere mate van inkomenszekerheid met zich mee.
- Ambtenaren hebben een duidelijk afgebakende competentie.
- Ambtenaren verrichten hun werk op grond van een arbeidscontract.

---

<sup>6</sup> Pröpper I.M.A.M., *Inleiding in de organisatietheorie*, Vuga Uitgeverij, Den Haag, 1993, blz. 70 t/m 72.

- De vakbekwaamheid die de ambtenaar door middel van een degelijke opleiding heeft verworven, is een voorwaarde voor de aanstelling. Op deze wijze wordt een efficiënte taakverdeling gestimuleerd doordat belangenvermenging wordt voorkomen, de meest deskundige ambtenaar doet het werk.
- Ambtenaren ontvangen een salaris in geld, afhankelijk van hun hiërarchische rang en verantwoordelijkheden. Zij hebben gewoonlijk uitzicht op pensioen. In bepaalde omstandigheden kan de ambtenaar ontslagen worden, maar hij kan altijd zelf ontslag nemen.
- Het ambt is de enige taak of het hoofdberoep. Dit is het meest efficiënt en voorkomt onnodige verstrengeling van belangen.
- Ambtenaren maken promotie in hun loopbaan op grond van anciënniteit en/of op grond van prestaties, die door superieuren worden beoordeeld.
- Ambtenaren kunnen geen eigendomsaanspraken doen gelden op de bestuursmiddelen of hun arbeidsplaats.
- Ambtenaren zijn onderworpen aan ambtelijke discipline en controle om willekeur bij het uitoefenen van de functie te voorkomen.

Uit bovenstaande komt naar voren dat de rationele bureaucratie als het ware een machine is die ook als zodanig functioneert: op efficiënte, routinematige, onpersoonlijke, betrouwbare en voorspelbare wijze. Zowel de legale gezagsdrager, de ambtenaar als de burger weten waar zij aan toe zijn met de rationele bureaucratie. De bureaucratie is een uiterst loyaal en effectief instrument in de handen van de gezagsdrager. Hij bepaald de koers en stelt de doelen vast, geeft de benodigde bevelen en coördineert de ambten en activiteiten. De individuele ambtenaar is een radertje in een groter geheel met duidelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Elke vraag wordt aan de hand van vaststaande regels en voorschriften beantwoord. Burgers worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Dit gelijkheidsbeginsel vormt een van de hoekstenen van een democratische rechtsstaat. De rationele bureaucratie gaat er vanuit dat de omgeving waarin zij functioneert in belangrijke mate stabiel en voorspelbaar is. De verhouding tussen de politieke leiding en de rationele bureaucratie komt kort samengevat op het volgende neer. De bestuurder of politicus stelt het beleid vast, de bureaucratie voert dit beleid uit en controleert de naleving daarvan. Daarnaast vervullen ambtenaren een adviserende rol ten behoeve van de politieke leiding. Verantwoording vindt langs de hiërarchische lijnen plaats. Elke ambtenaar is verantwoording schuldig aan de superieur die boven hem is gesteld. In het kader daarvan verstrekt de ambtenaar hem periodiek schriftelijke informatie over bijvoorbeeld de voortgang betreffende het formeel vastgestelde beleid en de mate waarin de daaruit afgeleide regels worden toegepast in de praktijk. De hoogste ambtenaar in de bureaucratie legt vervolgens verantwoording af aan het bevoegd gezag. De politieke leiding moet namelijk beoordelen of het beleid goed wordt uitgevoerd. Verder moet worden vastgesteld of bijstelling van dat beleid noodzakelijk is of nieuw beleid moet worden ontwikkeld.

Weber is pessimistisch over het functioneren van de rationele bureaucratie in relatie tot de politieke leiding. De bureaucratie is een van de lastigste sociale organisaties om te vernietigen. Ambtenaren hebben er meestal belang bij om de bureaucratie te laten overleven. De bureaucratie is volgens hem technisch de meest superieure organisatievorm om maatschappelijk gewenste taken uit te voeren. De bureaucratie heeft een belangrijke kennisvoorsprong op de politieke leiding. Deze kennis is vakinhoudelijk, maar ambtenaren hebben ook meer zicht op de problemen van alledag en eventuele oplossingen. Door het verder professionaliseren van het opleiden en trainen van ambtenaren wordt deze voorsprong uitgebouwd. De bureaucratie probeert haar macht ten opzichte van de politiek verder te vergroten door haar kennis en bedoelingen aan de openbaarheid te onttrekken met behulp van het ambtsgeheim. De machtspositie van een volledig ontwikkelde bureaucratie is volgens Weber groot en zelfs overheersend. Dit kan er toe leiden dat de rationele bureaucratie de politieke leiding volledig gaat overvleugelen. Weber acht dit niet wenselijk. Zelfstandige, democratisch gekozen organen moeten worden ingesteld om de bureaucratie en de regels die zij uitvoeren te controleren. Een parlement die een afspiegeling vormt van de maatschappij en voldoende is toegerust om haar wetgevende en controlerende taken uit te voeren is van groot belang om de bureaucratie af te remmen. Het afleggen van volwaardige verantwoording door de bureaucratie aan de politieke leiding is daarbij een belangrijke voorwaarde. Hoe dit precies moet worden vormgegeven, wordt door Weber niet uitgewerkt.



### 3.3 De bedrijfsmatige overheid

#### 3.3.1 New Public Management

New Public Management (NPM) is een theorie over de wijze waarop organisaties binnen het openbaar bestuur moeten worden bestuurd. Private ondernemingen worden tot lichtend voorbeeld verheven. De theorie vindt zijn oorsprong in de jaren tachtig en begin jaren negentig in Groot-Brittannië. In deze periode waren de Conservatieven van Margaret Thatcher aan de macht. Zij stonden bijzonder kritisch tegenover de verzorgingsstaat en haar representanten (ambtenaren, vakbonden e.d.). In dit verzorgingsregime worden publieke diensten en producten van de "wiegtot het graf" door de politiek en via ambtenaren aan burgers geleverd. Professionaliteit, standaardisatie, uniformiteit en rechtsgelijkheid zijn daarbij richtinggevend. Een belangrijk kritiekpunt van Thatcher e.a. is dat de verzorgingsstaat en haar uitvoerende professionals te veel naar zichzelf kijken en onvoldoende oog hebben voor de behoeften van burgers. In plaats van een te duur standaard minimum pakket van diensten en producten, waar zij niet of nauwelijks invloed op konden uitoefenen, moesten de wensen van burgers centraal komen te staan. Overheidsorganisaties moesten - naar het evenbeeld van het bedrijfsleven - effectief, efficiënt en flexibel opereren. Naast Groot-Brittannië mag de theorie zich ook in de belangstelling verheugen in landen zoals de Verenigde Staten, Australië en in het bijzonder Nieuw Zeeland. In Europa is New Public Management (NPM) in de jaren negentig geïntroduceerd. De Laine vergelijkt een aantal Westerse landen met elkaar voor wat betreft de mate waarin New Public Management (NPM) is ingevoerd<sup>7</sup>:



figuur 3.1 De Laine: mate van invoering van NPM in verscheidene Westerse landen.

Sommige auteurs spreken in dit verband van een managementrevolutie binnen overheidsorganisaties. De mate waarin deze revolutie heeft plaats gevonden varieert per land maar ook per sector. Angelsaksische landen lopen voorop en andere Westerse en Aziatische landen volgen. De gezondheidszorg, milieu en ouderdomsvoorzieningen zijn voorbeelden van sectoren waar binnen de theoretische inzichten van New Public Management (NPM) worden toegepast.

Over de vraag wat New Public Management (NPM) precies is wordt verschillend gedacht: een nieuw paradigma dat in de plaats treedt van ouderwetse visies op publiek management en beleidsontwikkeling en -uitvoering, een algemene en eenduidige theorie, een verzameling van theoretische verhandelingen, modellen en concepten waaruit kan worden gekozen om problemen in het openbaar bestuur aan te pakken. Critici wijzen erop dat hiervan geen sprake is. Het is niet meer dan een modegril waarin verschillende zaken op onsamenhangende wijze met elkaar in verband worden gebracht. In onderstaande worden een aantal definities en typering van New Public Management (NPM) uiteengezet van respectievelijk: Hood, Dunleavy, OESO, Martin, Lane, Osborne en Geabler.

Dunleavy geeft de volgende algemene definitie van New Public Management (NPM):

"New Public Management is the domesticated, de-politicized version of "new right" or "market lib-

<sup>7</sup> Ferlie, E., P Steane, *Changing developments in NPM, International Journal of Public Administration*, vol 25, nr. 12, 2002, blz. 1462.

eral" policy analysis, made somewhat more technical, consensual and generic. (..... ) Effectively NPM has become a generic label for a group of policy and administrative solutions emphasizing competition, disaggregation and incentivization" <sup>8</sup>

New Public Management is volgens Dunleavy met andere woorden het wetenschappelijke vervolg van een visie die door Thatcher e.a. in de jaren tachtig van de vorige eeuw is geïnitieerd. Drie begrippen nemen een centrale plaats in de definitie in: concurrentie, "disaggregation" (opsplitsen in verschillende hanteerbare organisatie-onderdelen) en stimuleren door middel van prikkels. Het bewerkstelligen van concurrentie heeft tot doel om de monopolies in het openbaar bestuur zoveel mogelijk op te heffen. Instellingen die niet presteren moeten worden gesloten, hun taken moeten worden overgenomen door organisaties die wel de gewenste kwantiteit en kwaliteit kunnen leveren. Deregulatie, werken met opdrachtgevers en opdrachtnemers, het direct verstrekken van budgetten aan burgers (i.p.v. dit te doen aan overheidsinstellingen), private organisaties mee laten bieden op het uitvoeren van publieke taken, intern contractmanagement zijn voorbeelden van instrumenten die invulling kunnen geven aan meer concurrentie.

No.	Doctrine	Meaning	Typical justification
1	<i>Hands-on professional</i> in the public sector	Active, visible, discretionary control of organizations from named persons at the top, 'free to manage'	Accountability requires clear assignment of responsibility for public sector action, not diffusion of power
2	<i>Explicit standards and measures of performance</i>	Definition of goals, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services	Accountability requires clear statement of goals; efficiency requires 'hard look' at
3	Greater emphasis on <i>output controls</i>	Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management	Need to stress <i>results</i> rather <i>procedures</i>
4	Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector	Break up of formerly 'monolithic' units, unbundling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized 'one-line' budgets and dealing with one another on an 'armslength' basis	Need to create 'manageable' units, separate <i>provision</i> and <i>production</i> interest, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements <i>inside</i> as well as outside the public sector
5	Shift to greater <i>competition</i> in public sector	Move to term contracts and public tendering procedures	<i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards sector
6	<i>Stress on private sector styles of management practice</i>	Move away from military-style 'public service ethic', greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques	Need to use 'proven' private sector management tools in the public sector
7	Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource	Cutting direct costs, raising labour discipline, resisting	Need to check resource demands of public sector and 'do

<sup>8</sup> Dunleavy P, *The globalization of public services production: can government be "Best in the world"?*, *Public Policy and Administration*, Volume 9, Summer 1994, blz. 38 t/m 43.

	use	union demands, limiting 'compliance costs' to business	more with less'
--	-----	--	-----------------

Tabel 3.2 Hood: zeven kenmerken van New Public Management

Bij "disaggregation" is het van belang om de grote, functioneel georganiseerde overheidsinstellingen om te vormen in kleinere, rond producten opgebouwde organisatie-eenheden. Sterk leiderschap, deconcentratie en decentralisatie, prestatie management en benchmarking zijn de kernbegrippen. Verschillende vormen van prikkels op zowel het niveau van het individu, de afdeling als de gehele organisatie moeten het ondernemerschap, kostenbewustzijn en de gerichtheid op efficiency bevorderen. Te denken valt daarbij aan het invoeren van prestatiebeloning en andere vormen van beloningsdifferentiatie en het gebruiken van operationele en financiële methodieken die in het bedrijfsleven worden toegepast.

Hood formuleert zeven kenmerken van New Public Management (NPM) die in figuur 3.2 zijn weergegeven.<sup>9</sup>

Bij het eerste kenmerk is het van belang dat de nadruk bij managers in de publieke sector niet langer ligt op de benodigde kennis en vaardigheden voor het politiek-bestuurlijke spel, maar dat zij actief leidinggeven aan hun organisatie. Managers moeten daartoe van de politiek een substantiële mate van handelingsvrijheid krijgen, vanzelfsprekend binnen de door de politiek gestelde kaders.

Ten tweede moeten de prestaties van de overheid worden gevat in expliciete doelen en normen. Managers en met name professionals moeten inzichtelijk maken wat zij doen voor de publieke zaak en daarover verantwoording afleggen. Doelen en normen kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Om de efficiency te kunnen meten heeft het kwantificeerbaar maken van prestaties de voorkeur.

In New Public Management (NPM) wordt volgens Hood de nadruk gelegd op het vaststellen van de output van een organisatie in plaats van de gebruikelijke input- en procescontrole. Binnen de overheid is het ten vierde van belang dat organisaties worden opgesplitst in goed te besturen organisatie-eenheden die gegroepeerd zijn rond herkenbare producten. Financiën en andere bevoegdheden worden in sterke mate gedecentraliseerd. Grote, logge bureaucratieën waarin iedereen zich achter elkaar kan verschuilen en niemand de eindverantwoordelijkheid neemt, zijn onwenselijk. Het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor het succes maar ook voor het falen van een organisatie. Overheidsinstellingen opereren veelal als monopolist. Zij zijn de enige aanbieder en bepalen het aantal producten en diensten dat wordt geleverd en de kwaliteit en prijs daarvan. Een monopolie is, in tegenstelling tot een markt die zich kenmerkt door volledige concurrentie, doorgaans geen omstandigheid die een organisatie stimuleert om optimaal te presteren en haar prestaties in overeenstemming te brengen met de wensen van haar klanten. Het privatiseren van overheidsdiensten en het creëren van concurrentie door het instellen van interne markten zijn daarom belangrijke voorwaarden om het functioneren van de overheid te verbeteren. Het bedrijfsleven en de daarbinnen gehanteerde managementstijlen en methoden op het gebied van bijvoorbeeld financiën, organisatie, kwaliteit en human resources kunnen volgens de aanhangers van New Public Management (NPM) als voorbeeld dienen voor de overheid. Waarom het wiel opnieuw uitvinden als zaken zich in de private sector al hebben bewezen?

Een zevende kenmerk van New Public Management (NPM) is het leggen van een grotere nadruk op discipline en soberheid. In plaats van steeds maar weer om meer budget te vragen, moet het credo zijn: met minder financiën meer doen. Het criterium efficiency moet een dominante plaats innemen.

De omschrijving van New Public Management (NPM) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) luidt, kort samengevat, als volgt:

- een focus op prestaties in termen van effectiviteit, efficiency en kwaliteit van dienstverlening;
- het vervangen van sterke gecentraliseerde, hiërarchische structuren door gedecentraliseerde managementomgevingen waar beslissingen over de allocatie van middelen en het verlenen van diensten dicht bij de feitelijke levering worden gemaakt, en waarbij terugkoppeling door klanten en belangengroepen mogelijk is;

<sup>9</sup> Hood, C., *A Public Management for All Seasons*, In: *Public Administration*, 69 (1), 1991, blz. 1273.

- de flexibiliteit om te zoeken naar alternatieven voor directe supervisie en regulering die qua kosteneffectiviteit voor wat betreft beleidsuitkomsten beter scoren;
- een grotere nadruk op efficiency bij het leveren van diensten aan burgers, het ontwikkelen van maatstaven betreffende productiviteit en het creëren van concurrerende omgevingen in en tussen publieke organisaties;
- het verstrekken van de strategische capaciteiten in de top om de evolutie van de staat te sturen en te kunnen reageren op ontwikkelingen in de omgeving en verschillende belangen (.....).<sup>10</sup>

Martin omschrijft New Public Management (NPM) als een soort winkelwagen waaruit kan worden gekozen om organisaties in het openbaar bestuur te verbeteren. De volgende mix van kenmerken wordt door hem genoemd:

- kostenbesparing, het maximaliseren van budgetten en het zoeken naar een grotere transparantie bij de allocatie van middelen;
- het opsplitsen van traditionele bureaucratieën in afzonderlijke organisatie-eenheden;
- het decentraliseren van macht en invloed op het gebied van management binnen overheidsinstellingen;
- het duidelijker scheiden van de rollen van vragers en aanbieders;
- het introduceren van de markt en quasi-marktmechanismen;
- het introduceren van prestatienormen, prestatie-indicatoren en outputdoelen;
- een toename van de flexibiliteit betreffende primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden (...) en prestatiegerelateerde vormen van beloning (...);
- een toename van de nadruk op kwaliteit van dienstverlening, normen betreffende kwaliteit formuleren en het centraal stellen van de behoeften van klanten.<sup>11</sup>

In de benadering van Lane van New Public Management (NPM) zijn vooral contracten van belang.<sup>12</sup> Contracten zijn het medium waarmee in de publieke sector moet worden gecommuniceerd. Een contract is met andere woorden het dominante coördinatiemechanisme. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de hiërarchie of publieke regelgeving. In een contract zijn afspraken tussen een vragende partij en een aanbieder gemaakt over het leveren van bepaalde producten of diensten tegen een bepaalde prijs en kwaliteit, deze afspraken zijn bindend (en afdwingbaar) en als is vastgesteld dat de afspraken zijn nagekomen dan staat daar een (geldelijke) vergoeding tegenover. Bij het niet nakomen van hetgeen is overeengekomen kan de schade worden verhaald op de aanbieder. Met behulp van contracten kan de efficiency in de publieke sector worden vergroot. Een contract heeft namelijk de volgende eigenschappen: op vrijwillige basis afgesloten, doelgericht, op incentives c.q. financiële prikkels gebaseerd, concreet en specifiek en het is voor een beperkte tijdsperiode afgesloten. Contracten kunnen volgens Lane in het openbaar bestuur worden afgesloten tussen de politiek en de ambtelijke top, binnen een ambtelijke organisatie en tussen een overheidsinstelling en private organisaties.

Osborne en Gaebler concretiseren het gedachtegoed van New Public Management (NPM) in tien principes die de leidraad moeten vormen voor het ontwerp van beter functionerende overheidsorganisaties:

- De overheid moet sturen in plaats van roeien: de overheid moet niet alle dingen zelf willen doen, maar ervoor zorgen dat die via anderen gaan;
- De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hen worden aangeboden;
- De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening;
- De overheid moet zich door haar missie en niet door missiven leiden: niet regels en procedures maar doelen moeten richtinggevend zijn;
- De overheid moet betalingen koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen;
- De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie;
- De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan: dat kan door het zoeken naar sponsors of door tegen betaling bijzondere wensen van klanten uit te voeren;
- De overheid moet investeren in preventie: een prikkel hiertoe is om organisaties die besparingen realiseren, een deel van de efficiencywinst te laten behouden;

<sup>10</sup> McLaughlin K. e.a., *New Public Management*, Routledge, London, 2002, blz. 211.

<sup>11</sup> McLaughlin K. e.a., *New Public Management*, Routledge, London, 2002, blz. 130

<sup>12</sup> Lane, J-E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000, blz. 146 e.v

- De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren;
- De overheid moet zo veel als mogelijk en wenselijk is het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren.<sup>13</sup>

Op basis van de hierboven behandelde definities, kunnen drie algemene kenmerken van New Public Management (NPM) worden geformuleerd. Allereerst vormen volgens deze theorie monopolies één van de belangrijkste verklaringen voor de ondermaatse prestaties binnen de publieke sector: slechte kwaliteit en kwantiteit van diensten en producten, tegen te hoge prijzen. Overheidsorganisaties moeten daarom langs verschillende wegen worden geprikkeld. Extern moet dit gebeuren door het invoeren van vormen van marktwerking. De overheid kan zich bijvoorbeeld beperken tot slechts de taken die samenhangen met de zogenaamde "nachtwakerstaat" (defensie, rechtstaat, dijken e.d.) de overige taken kunnen op de markt worden gebracht. Bestaande institutionele kaders moeten dan worden afgebroken. Minder revolutionaire (tussen)vormen van concurrentie - "quasi-markten" - worden vaker genoemd. De overheid vervult daarbij als instantie die contracten aangaat met private partijen een belangrijke rol. De auteurs verschillen van mening over de vraag in welke mate marktwerking moet plaats vinden en welke sectoren binnen de overheid zich daar voor lenen. Een bepaalde stellingname lijkt vooral te zijn ingegeven door de ideologische pet die de betreffende wetenschapper op heeft. Empirisch onderzoek is veelal exemplarisch van aard en lastig met elkaar te vergelijken als gevolg van definitieproblemen. Interne prikkels zijn voor een overheidsinstelling ook van belang. Dat geldt in het bijzonder als marktwerking problematisch is. Bij deze vorm van incentives moet worden gedacht aan het creëren van relaties in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer in organisaties en het afsluiten van interne contracten (bijv. dienstverleningsovereenkomsten).

Ten tweede zijn burgers klanten c.q. consumenten en moeten zij als zodanig worden behandeld door de overheid.

Bij het inrichten van de organisatie en de dienstverlening moeten burgers het richtpunt zijn en dienen zij een actieve, leidende rol te vervullen. Er moet naar burgers worden geluisterd, bijvoorbeeld door middel van klantenpanels en via onderzoeken naar klanttevredenheid. De overheid wordt op deze wijze gedwongen efficiënt, effectief en innovatief te produceren en verantwoording daarover af te leggen aan burgers.

Ten derde kunnen overheidsorganisaties in belangrijke mate gelijk worden gesteld aan particuliere bedrijven. Aangezien het bedrijfsleven beter presteert, kan de overheid daar veel van leren. Het bedrijf als rolmodel. De divisiestructuur, prestatiebeloning, resultaatgericht leiderschap, outputsturing, prestatie-indicatoren, contracten, kwaliteitsmanagement, informatie- en communicatie-technologie (ICT) moeten bijvoorbeeld in de publieke sector worden toegepast. Aan de feitelijke door politici gehanteerde stijlen van besturen, bureaupolitiek in ambtelijke organisaties, scheiding der machten ("Trias Politica"), politieke processen van macht en invloed, bestuursrechtelijke en andere relevante juridische regelingen, pressiegroepen en lobbyen wordt niet of nauwelijks aandacht besteedt in beschouwingen over New Public Management (NPM). De interne en externe kenmerken en dynamiek van overheidsinstellingen zijn blijkbaar goed te vergelijken met organisaties in de private sector.

---

<sup>13</sup> Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996, blz. 204

### 3.4 De interactieve overheid

#### 3.4.1 Netwerken en interactiviteit

Het denken in hiërarchische structuren, met relaties van boven- en onderschikking, is in onze moderne samenleving in sterke mate aanwezig. De bovengeschikte actor geeft in zijn alwetendheid op effectieve wijze sturing aan ondergeschikten. Het aantrekkelijke van de hiërarchie is volgens de Bruijn en ten Heuvelhof dat de enorme complexiteit wordt teruggebracht tot een overzichtelijk en beheersbaar geheel. Dit voorziet blijkbaar in een fundamentele behoefte van individuen en groepen. Aan de hiërarchie ligt volgens de auteurs een viertal veronderstellingen ten grondslag. Allereerst is sprake van een hoge mate van uniformiteit binnen een organisatie of tussen organisaties. Een tweede aanname is dat ondanks de aanwezigheid van veel onderhandelingsrelaties op een aantal cruciale momenten ten aanzien van bepaalde onderwerpen duidelijke relaties van boven- en onderschikking zijn te onderkennen. Die niet alleen formeel zijn gegeven, maar zich ook in de dagelijkse praktijk voor doen. Ten derde staan de aan te sturen actoren open voor interventies van een sturende instantie. Zij zijn gericht op en ontvankelijk voor de signalen en aanwijzingen die worden afgegeven. Ten slotte is een aanname dat de hiërarchische structuur redelijk stabiel is. Er komen geen organisatieonderdelen of organisaties bij of af, de onderlinge machtsverhoudingen zijn niet aan wijzigingen onderhevig en ook de omgeving kent niet of nauwelijks dynamiek. Veel wetenschappers en adviseurs staan kritisch tegenover de verklaaringskracht en het toepassingsbereik van de hiërarchie. Zij pleiten voor het gebruik van non-hiërarchische wijzen van organiseren c.q. netwerken. De Bruijn en ten Heuvelhof geven de volgende definitie van een netwerk:

"Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen."<sup>14</sup>

Het eerste kenmerk van een netwerk - pluriformiteit - heeft betrekking op de mate waarin actoren die tezamen het netwerk vormen van elkaar verschillen en waarmee een sturende actor rekening dient te houden. De verschillen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld doelstellingen, waarden, belangen van de actor, de omvang, de machtsmiddelen, het productenpakket en de omgeving. Ten tweede zijn de actoren die tezamen een netwerk vormen van elkaar afhankelijk. Directieven worden als gevolg daarvan niet blindelings opgevolgd. Afhankelijkheid kan betrekking hebben op bijvoorbeeld kennis en expertise, financiële middelen, bevoegdheden en relationele macht. Afhankelijkheidsrelaties kunnen verschillend van aard zijn en met behulp van de volgende begrippenparen worden getypeerd: eenvoudig versus meervoudig; bilateraal versus multilateraal; gelijktijdig versus sequentieel; statisch versus dynamisch en synchroon versus asynchroon. Een derde kenmerk betreft de geslotenheid van actoren. Actoren zijn niet per definitie gevoelig voor externe sturingssignalen. Zij merken deze signalen niet op of verzetten zich er tegen. De geslotenheid van een organisatie is het resultaat van het referentiekader. Dit wordt gevormd door de zogenaamde kernwaarden: waarden die diep in een organisatie zijn geworteld en het handelen in belangrijke mate bepalen. Organisaties zijn zeer gevoelig voor stuursignalen die passen in hun eigen referentiekader. Het tegenovergestelde is echter ook het geval. Wanneer het sturingssignaal strijdig is met het referentiekader of daar in het geheel geen betrekking op heeft, dan wordt daar niet in positieve zin op gereageerd. Ten vierde wisselen de posities van de actoren in een netwerk voortdurend. De pluriformiteit van een netwerk, het referentiekader van actoren en de wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen kunnen veranderen, en deze veranderingen beïnvloeden elkaar vervolgens ook weer. Netwerken en hun omgeving kennen daarom vrijwel altijd een sterke dynamiek. Uit de kenmerken van netwerken vloeien volgens de Bruijn en ten Heuvelhof afhankelijk van de situatie zowel barrières als kansen voort (zie figuur 3.3)<sup>15</sup>

In een netwerkstructuur vinden processen van besluitvorming op een specifieke wijze plaats. Verschillende actoren zijn betrokken en geen van de actoren is zelfstandig in staat om een probleem op te lossen of een bepaalde oplossing door te voeren. Zij moeten samenwerken en onderhandelen om de eigen doelen en belangen te realiseren. Actoren zijn echter onderling verschillend, de mate waarin behoefte bestaat om samen te werken varieert en actoren kunnen tijdens de besluitvorming toe- of uitreden. Het besluitvormingsproces verloopt in een

<sup>14</sup> Bruijn, I.A. de, E.F.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken, Lemma, Utrecht, 1999, blz. 32.*

<sup>15</sup> Bruijn, J.A. de, E.F.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken, Lemma, Utrecht, 1999, blz. 44.*

netwerk niet op een ordentelijke, gefaseerde en volgtijdelijke wijze. Er is sprake van een onregelmatig verlopend proces waarbij geen duidelijke opeenvolging is van deelactiviteiten: probleem, alternatieven, beslissing, uitvoering en evaluatie. Besluitvorming verloopt in ronden. Er is geen geïsoleerd begin- en eindpunt. Actoren treden in en uit en gedragen zich strategisch. Bij de probleemformulering zijn winnaars en verliezers te onderkennen. Besluitvormingsprocessen hebben steeds een andere inhoud. De inhoud van een probleem blijkt in de loop van de tijd te verschuiven. Actoren herdefiniëren hun problemen. Beschikbare oplossingen zijn in belangrijke mate bepalend voor welke problemen aan de orde zijn. Besluitvorming in een netwerk verloopt als gevolg hiervan grillig. Dit levert zowel barrières (bijv. besluitvorming is lastig en moeilijk toegankelijk) als kansen (bijv. verliezer krijgt altijd nieuwe kansen) op voor een sturende actor.

	Barrières	Kansen
Pluriformiteit	1 beperkt bereik interventie 2 beheersbaarheid maatwerk 3 interventie wordt geherinterpreteerd/vervormd	1 hoge trefkans bij deel van de partijen 2 mogelijkheden voor verdeel en heers 3 herinterpretatie
Geslotenheid	1 interventie ketst af vanwege misfit 2 interventie die 'fit' op referentiekader, heeft geen sturende werking	1 verworven steun van gesloten partij betekent dat de kracht van deze partij kan worden benut 2 herinterpretatie
Interdependentie	1 leidt tot hit-and-run en daarmee tot chaos 2 netwerk als geheel wordt onoverzichtelijk 3 leidt tot stroperigheid	1 afhankelijkheden kunnen worden benut 2 prikkel voor coöperatief gedrag 3 veel ruilmogelijkheden

*figuur 3.3: Barrières en kansen van structuurkenmerken netwerk; volgens I.A de Bruijn en E.F ten Heuvelhof.*

Het onderkennen van het bestaan van netwerken is in de literatuur op het gebied van de bestuurskunde maar ook in de bestuurspraktijk in redelijk sterke mate waar te nemen. Een verminderd geloof in de maakbare samenleving en de sturende overheid hebben geresulteerd in de ontwikkeling en toepassing van vormen van interactieve beleidsvorming en -uitvoering. Hendriks en Tops merken op dat in de discussie hierover twee werelden bij elkaar komen: de wereld van de bestuurspraktijk en de pragmatisch bestuurlijke overwegingen, en de wereld van het staatsrecht en de parlementair-democratische principes.

In de bestuurspraktijk zijn organisaties nauw met elkaar verbonden in veelal netwerkachtige constellaties waar de onderlinge afhankelijkheidsrelaties groot en processen van onderhandelen en samenwerken dominant zijn. Interactieve beleidsvorming en -uitvoering draagt in de optimistische variant bij aan: - een verbreding van het draagvlak bij belanghebbende actoren;  
- analyses en oplossingen die creatiever en rijker zijn;  
- een verminderde weerstand en in het verlengde daarvan een beperking van juridisch getinte procedures in het vervolgetraject, hetgeen de snelheid van het proces ten goede komt;  
- een open, transparante en democratische wijze van beleidsvorming.

Tegenover de interactieve logica van de bestuurspraktijk staat een formeel-juridische logica waarin het hiërarchische principe van het politieke primaat van groot belang is en waarbij de overheid bovengeschied is aan de burger, belangengroeperingen en het ambtelijk apparaat. Het staats- en bestuursrecht kent verschillende rollen toe aan de politiek: de leidende rol van de politiek, de politiek als hoeder van het algemeen belang en de politiek als controleur en volger van het bestuur." Deze rollen worden door interactieve benaderingen gerelativeerd. Ambtenaren, adviseurs en belangengroeperingen vervullen officieus ook vaak een leidende rol bij het tot stand komen van beleid. Dit is niet alleen voorbehouden aan het bevoegd gezag. In een netwerkbenadering worden rivaliserende visies op gemeenschappelijke en specifieke belangen bij elkaar gebracht. De hoedende en controlerende functie

wordt daarbij door de politiek vervuld maar binnen het netwerk ook verdeeld over de verschillende actoren. In het debat over het politiek primaat zijn twee stromingen waar te nemen: een stroming die het politiek primaat hoog houdt en een krachtige politiek voorstaat en een stroming die een minder prominente en bescheiden politiek voorstaat (zie figuur 3.4)<sup>16</sup>

Bij de doorslaggevende politiek (A) wordt onverminderd vast gehouden aan politiek leiderschap en het politieke primaat dat moet worden hersteld. De daadkrachtdemocratie met zijn drie d's (duidelijkheid, durf, daadkracht) is leidend. In de tweede variant - marginale politiek (B) - heeft de politiek een bescheiden rol en positie. De politiek moet hooguit marginaal bijsturen, waar nodig, en vooral niet waar dat niet nodig is. Aanhangers van het gerevisioneerd politiek primaat (C) zoeken een middenweg tussen het vasthouden aan het politiek primaat en de marginale politiek. Bij politiek netwerkmanagement (D) wordt ervan uitgegaan dat beleid veelal in netwerken wordt ontwikkeld. De functie van de politiek is daarin gelegen dat zij het netwerk goed laat functioneren. De politiek in de rol van voorwaardenschepper.

Volgens Edelenbos en Monnikhof e.a. heeft interactieve beleidsvorming vier specifieke kenmerken.<sup>17</sup> Allereerst nemen partijen in een vroeg stadium van het beleidsvorming deel aan dit proces: de fase van probleemdefiniëring en agendavorming. Ten tweede worden aan de deelnemende partijen meer invloedsmogelijkheden gegeven. Anders geformuleerd: op de zogenaamde participatieladder staan ze op een hogere trede (zie figuur 3.5).<sup>18</sup>

<b>Krachtige politiek (I)</b> Primaire rol in collectieve besluitvorming; politiek primeert	<b>Bescheiden politiek (II)</b> Secundaire rol in collectieve besluitvorming; politiek faciliteert
<b>Doorslaggevende politiek (A)</b>	<b>Marginale politiek (B)</b>
<b>Gerevisioneerd politiek primaat (C)</b>	<b>Politiek netwerkmanagement (D)</b>

figuur 3.4: Rol en plaats van de politiek volgens Hendricks F. en P.W. Tops

In de derde plaats kenmerken processen van interactieve beleidsvorming zich door meerzijdige communicatie. Dit komt tot uitdrukking in het dialoogkarakter van deze processen en de keuze van de communicatiemiddelen (werkgroep, klankbordgroep, interviews e.d.). Ten slotte vindt deelname plaats op basis van gelijkwaardigheid. Formele posities en bevoegdheden zijn van ondergeschikt belang.

<sup>16</sup> Hendricks F., P. W. Tops, *Politiek en interactief bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2001, blz. 33.

<sup>17</sup> Edelenbos J., R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, Utrecht, 2001, blz. 34 t/m 36.

<sup>18</sup> Edelenbos J., R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, Utrecht, 2001, blz. 242 en 243.



### *1 Informeren*

Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op (1e hoogte). Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.

### *2 Raadplegen*

Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien de betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

### *3 Adviseren*

Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.

### *4 Coproduceren*

Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

### *5 Meebeslissen*

Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

*Figuur 3.5: Participatieladder volgens Edelenbos J. en R. Monnikhof*

Propper e.a. zijn, in termen van Edelenbos en Monnikhof, voorstander van een gerevisioneerend politiek primaat (zie figuur 3.6) waarbij de rol van de politiek meer contextgevoelig en situationeel van aard is. Zij hebben daartoe een afwegingskader ontwikkeld voor het kiezen van de juiste interactieve beleidsaanpak.<sup>19</sup> De complexiteit en variëteit van de bestuurspraktijk nopen tot maatwerk. Afhankelijk van de analyse van de beleidssituatie kan voor een bepaalde bestuursstijl worden gekozen. De aard van de beleidssituatie is afhankelijk van de inhoudelijke problematiek, de kenmerken van en relaties tussen relevante actoren en de interactieve doelen van de initiërende actoren. De interactieve beleidsaanpak is een concretisering van de bestuursstijl. In deze aanpak worden de volgende zaken uitgewerkt: politiek-bestuurlijke inkadering van het proces, structurering inhoudelijke beleidsontwikkeling, de communicatiestrategie en de spelregels voor het interactieve proces. De behaalde resultaten zijn afhankelijk van de mate van afstemming tussen de interactieve beleidsaanpak en de beleidssituatie. Pröpper en Steenbeek omschrijven interactief beleid als volgt:

"Interactief beleid betekent dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen."<sup>20</sup>

<i>Bestuursstijl/</i>	<i>Rol van de participant</i>	<i>Voorbeelden</i>
<b><i>Rol van het bestuur</i></b>		
<b>Wel interactief</b>		
<b><i>Faciliterende stijl</i></b> <i>Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).</i>	<i>Initiatiefnemer</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Veilig Verkeer Nederland en de ANWB ontwikkelen een campagne voor verkeersveiligheid en de overheid biedt hierbij ambtelijke ondersteuning</i></li> </ul>
<b><i>Samenwerkende stijl</i></b> <i>Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.</i>	<i>Samenwerkingspartner</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>De rijksoverheid maakt met een aantal gemeenten en projectontwikkelaars een gezamenlijk plan voor een verkeersknooppunt en bedrijfster-</i></li> </ul>

<sup>19</sup> Pröpper I.M.A.M., D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1999, blz. 17 e.v.

<sup>20</sup> Pröpper I.M.A.M., D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1999, blz. 48.

### **Delegerende stijl**

Medebeslisser

*Medebeslisser Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven*

*reinen (publiek-private samenwerking).*

- Een overkoepelend orgaan van distributeurs en detailhandel van video's krijgt de bevoegdheid om video's te keuren en andere maatregelen te treffen om invulling te geven aan beleid van de overheid om jeugdigen te beschermen tegen schadelijke beelden.

### **Participatieve stijl**

Adviseur

*Adviseur Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.*

- De overheid vraagt zich af hoe de ruimtelijke ordening in Nederland moet uitzien. Geïnteresseerden en belanghebbenden kunnen van het begin af aan meedenken en ideeën aanleveren.

### **Niet interactief**

#### **Consultatieve stijl**

Consultor/ Geconsulteerde

*Consultor / Geconsulteerde Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving*

- De rijksoverheid heeft een concreet plan opgesteld voor het doortrekken van een snelweg via een bepaald tracé. Geïnteresseerden en belanghebbenden kunnen op dit plan commentaar geven.

#### **Open autoritaire Stijl**

Doelgroep van onderzoek of voorlichting

*Doelgroep van onderzoek Het bestuur voert geheel of voorlichting zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.*

- De overheid vergroot de accijns op benzine en maakt dit bekend.
- De overheid neemt een besluit over het verplicht dragen van autogordels en burgers worden met een voorlichtingscampagne opgeroepen hieraan gevolg te geven.

#### **Gesloten autoritaire Stijl**

Geen

*Geen Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie*

- Het Kabinet geeft instructies aan de Binnenlandse Veiligheidsdienst en doet hierover geen mededelingen naar buiten.

figuur 3.6: Participatieladder volgens Pröpper e.a.

Interactief beleid kan worden gezien als een bepaalde stijl van besturen. Een bepaalde bestuursstijl past bij een bepaalde situatie en wordt op grond daarvan gekozen. In de participatieladder van

Pröpper e.a. (zie figuur 3.6) worden zeven bestuursstijlen benoemd aan de hand van de rol van het bestuur en de participanten in het proces.

Een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen inspraak en interactieve beleidsvorming. Bij inspraak krijgen belanghebbende actoren de gelegenheid hun mening te geven over een bepaald beleid. Dit kan aan het eind (consultatieve stijl) maar ook aan het begin van de beleidsvorming (participatieve stijl). Bij interactief beleid hoeft niet het beleid van de overheid het uitgangspunt te zijn (faciliterende en samenwerkende stijl) en kunnen belanghebbenden beslissen (faciliterende en samenwerkende stijl) of meebeslissen (delegerende stijl). Pröpper en Steenbeek laten zich niet in positieve dan wel negatieve zin uit over de verschillende bestuursstijlen. Een actor kan gegeven een bepaalde beleidssituatie een systematische, weloverwogen keuze maken voor een bepaalde bestuursstijl en de daaruit voortvloeiende interactieve beleidsaanpak.

### ***3.5 De veranderingen bij Vegen***

De gemeentereiniging in totaliteit, inzamelen en straatreinigen heeft zo'n 125 jaar bestaan. Het vlaat zich raden dat de toegepaste managementstijl gebaseerd was op de uitgangspunten van Weber. In 1995 is de poot Inzameldienst extern verzelfstandigd verder gegaan onder de naam Haagse Milieu Services. De straatreiniging is toen verder gegaan als intern verzelfstandigd bedrijfsonderdeel binnen de Dienst Stadsbeheer van Den Haag: productgroep Vegen.

Deze productgroep is als opdrachtnemer in de verhouding Opdrachtgever-Opdrachtnemer terechtgekomen, waarbij er sprake is geworden van de toepassing van New Public Management aspecten. Elementen als efficiency, effectiviteit en eenvoud zijn terug te vinden in de bedrijfsvoering van de productgroep. De productiviteit heeft door deze aspecten een groei doorgemaakt, wat te toetsen is door benchmarking.

Welke vormen verandermanagement is toegepast, worden hier nu niet behandeld Er is in ieder geval zorggedragen voor verbetermanagement volgens de Demingcirkel en waar nodig is de structuur geborgd door ISO-certificatie. Ook is gebruik gemaakt van Investors in People -certificering . De resultaten in groei in productiviteit zijn er in ieder geval naar.

Maar daarmee is gemeente Den Haag en haar bevolking er nog niet. De straat is elke dag weer opnieuw schoon, en toch blijft de constatering dat gewerkt wordt aan "the end of the pipe". De gedachte is dat het perspectief van netwerkmanagement en interactieve beleidsvorming nodig is om de volgende stap te kunnen maken om aan de voorkant van het probleem te kunnen geraken. Daartoe wordt in hoofdstuk 6 de mogelijkheden van het activeren van normen voor het ontdoen van afval besproken en geeft hoofdstuk 7 een actueel model weer dat handvatten moet bieden om daadwerkelijk veranderingen aan te brengen.

## 4. *Prestatiemanagement, een literatuuronderzoek*

In dit hoofdstuk zal, daar waar nodig, worden gezocht naar aanvullende literatuur over prestatie-management. Zo zal aanvullend literatuuronderzoek worden gedaan naar:

- Prestatiemanagement.
- Implementatie van prestatie-management
- Kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren
- Management informatiesystemen
- Prestatiemanagement, leiderschapstijl en medewerkers

### 4.1 *Prestatiemanagement*

De productgroep Vegen gaat jaarlijks prestatiecontracten aan met haar opdrachtgevers, de Stadsdelen van Den Haag. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het onderwerp prestatie-management. Hieronder volgt een aantal passages die van belang kunnen zijn voor verheldering van dit begrip en waar mogelijk geven zij de onderlinge afhankelijkheden aan.

De Bruin<sup>21</sup> stelt, dat prestatie-management een systematische koppeling verschaft tussen beleid, organisatiestrategie, middelen en processen. Het vormt een geïntegreerd managementsysteem dat ervoor zorgt dat iedereen binnen de organisatie de doelstellingen van de organisatie begrijpt en werkt aan het behalen ervan. Prestatie-management vereist een combinatie van de juiste middelen - zoals rapportages waarin toekomst informatie is opgenomen (dit ondersteunt pro-actief anticiperend gedrag) en waarmee acties kunnen worden gevolgd (gemaakte afspraken, verantwoordelijke personen, verwachte resultaten, behaalde resultaten) - en de juiste cultuur van openheid en zelfverbetering. Goed prestatie-management kan bijdragen aan het ophelderen van vage beleidsdoelstellingen, door deze concreet te vertalen in kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, en door regelmatig feedback aan managers te geven over de behaalde resultaten.

Metingen van de bereikte en beleefde resultaten kunnen leiden tot een andere aanpak en houden daarmee een besef van prestatiegerichtheid in de overheidsorganisatie levend. De prestatie-metingen hebben primair een interne functie. Anders dan de met de politiek afgesproken output-indicatoren, behoeven deze niet gepubliceerd te worden. De manager kan deze wel gebruiken als hij of zij rekenschap moet afleggen van het handelen. Wanneer concreet overheidshandelen in discussie komt moet dit echter we getoetst kunnen worden aan eisen van doelmatigheid rechtmatigheid en doelgerichtheid.

Aanvullend hierop geeft De Waal de volgende zeven gouden regels voor een goed prestatie-management.<sup>22</sup>

- Prestatiemanagement houdt zich niet alleen bezig met de harde factoren, maar ook met de zachte, het gaat niet alleen om operationele- financiële doelen, maar ook om niet-financiële doelen die te maken hebben met medewerkers, toeleveranciers, klanten en innovatie.
- Prestatiemanagement is een onderwerp voor het topmanagement, dat strategische doelstellingen moet neerzetten en leidend moet zijn bij het vertalen van deze strategische doelstellingen in functionele en operationele doelstellingen (kritische succesfactoren).
- Prestatiemanagement helpt terug te kijken, maar helpt ook bij het ontwikkelen van systemen die vooruitkijken.
- Prestatiemanagement creëert geen feiten, maar achterhaalt ze.
- Prestatiemanagement moet niet achterwege gelaten worden omdat het creativiteit zou blokkeren. Het uitgangspunt moet zijn dat prestatie-management een einde maakt aan de vaagheid van sommige missies en strategieën in plaats van het beperken van vrijheid.

---

<sup>21</sup> Bron: [http://www.berenschotprocesmanagement.nl/onze\\_publicaties/online\\_artikelen/artikel\\_prestatiemeting.html](http://www.berenschotprocesmanagement.nl/onze_publicaties/online_artikelen/artikel_prestatiemeting.html)

<sup>22</sup> De Waal, 'Lexicon Prestatiemanagement' (2002)

- Prestatiemanagement helpt vage doelstellingen te vertalen in concrete normen en motiveert mensen door gerichte feedback.
- Prestatiemanagement werkt als de prestatie-indicatoren robuust, herleidbaar naar de strategie, klant en financiële doelstellingen zijn, en tot stand zijn gekomen in een proces waarin degenen die ermee moeten werken worden gehoord en erbij worden betrokken.

## 4.2 Implementatie van prestatiemanagement

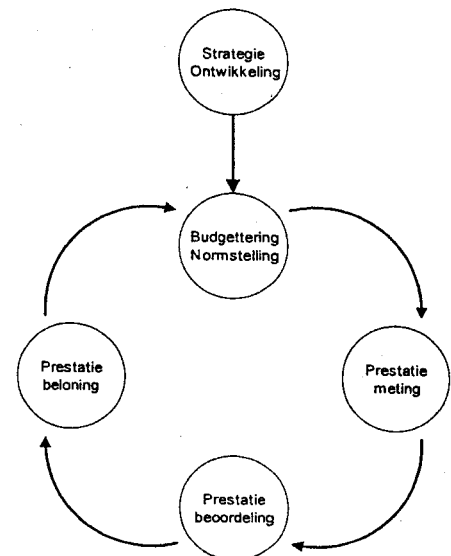
Met al deze kennis van prestatiemanagement zal vervolgens onderzocht moeten worden hoe een dergelijk proces in de organisatie geïmplementeerd kan worden. In deze paragraaf wordt beschreven wat in de literatuur is gevonden over de implementatie van met name prestatiemanagement.

Prestatiemanagement bestaat uit kwalitatief uitstekend ontworpen en uitgevoerde deelprocessen voor strategieontwikkeling, budgettering/normstelling, prestatie meting, prestatiebeoordeling en human resource management<sup>23</sup>. Deze deelprocessen zijn op een eenvoudige manier geïntegreerd, waardoor transparantie van informatie ontstaat.

De deelprocessen van prestatiemanagement zijn:

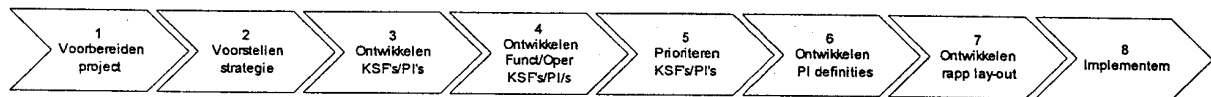
- Strategieontwikkeling: het formuleren van duidelijke strategische doelstellingen en actieplannen, die leiden tot een meetbare prestatieverbetering.
- Budgetteren/normstelling: het creëren van een duidelijk operationeel actieplan om de waarde-stuw-ers te verbeteren, middelen toe te wijzen en financiële doelen te stellen voor het komende jaar.
- Prestatie meting: het meten, verwerken en distribueren van data en informatie op een zodanige manier dat de overige deelprocessen efficiënt kunnen verlopen.
- Prestatiebeoordeling: het periodiek beoordelen van de daadwerkelijk geleverde prestaties ten opzichte van de gestelde normen en prognoses, zodat tijdige preventieve en correctieve actie kan worden ondernomen om de organisatie weer op het goede spoor te krijgen.
- Prestatiebeloning: het koppelen van strategische en operationele acties voor de verbetering van waarde-stuw-ers aan beloningstructuren. Deze beloningstructuren kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn.

Figuur 4.1: deelprocessen van prestatiemanagement



<sup>23</sup> De Waal, 'Lexicon Prestatiemanagement' (2002)

In aanvulling op deze deelprocessen schrijven De Waal en Kerklaan<sup>24</sup>, dat een implementatieproject bestaat uit de volgende fasen:



*Figuur 4.2: implementatiefasen*

#### Fase 1: Voorbereiden van het project

Het doel van deze fase is de organisatie in te lichten over en voor te bereiden op de voorgenomen implementatie van prestatimanagement. Tevens wordt in deze fase een projectteam geformeerd waarin alle relevante disciplines zijn opgenomen en worden een projectplan en een communicatieplan gemaakt.

#### Fase 2: Vaststellen van de strategie

In deze fase worden de strategische doelstellingen van de organisatie geformuleerd of geherformuleerd. Hierbij moet consensus worden bereikt in het managementteam over de na te streven doelen.

#### Fase 3: Ontwikkelen van strategische kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Vanuit de strategische doelstellingen worden in deze fase de strategische kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren ontwikkeld. Hieronder wordt theoretische aanpak geschetst om tot kritische succesfactoren te komen. Men kan kiezen om kritische succesfactoren af te leiden uit de missie en strategie, daar dit voor overheidsorganisaties goed toepasbaar is. Omdat het gaat om degene die stuurt en het organisatorisch niveau waarop die sturing plaatsvindt, kan een onderscheid gemaakt worden tussen strategische, tactische en operationele kritische succesfactoren. Deze kritische succesfactoren liggen logischerwijs in elkaars verlengde maar kunnen zeer verschillend van aard zijn.

Dit kan gebeuren in een workshop waarin, voor het creëren van draagvlak en het voorkomen van het 'not invented here-syndroom', alle managementleden participeren in het brainstormen over de parameters. Tijdens de workshop worden voor elke doelstelling kritische succesfactoren geïdentificeerd. Daarna worden voor elke kritische succesfactor de bijbehorende prestatie-indicatoren vastgesteld.

#### Fase 4: Ontwikkelen van functionele en operationele succesfactoren en prestatie-indicatoren

Vanuit de functionele doelstellingen worden in deze fase, per functie, de functionele kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren ontwikkeld.

#### Fase 5: Prioriteren van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Fase 3 en 4 leveren een groot aantal kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren op. In fase 5 wordt dit grote aantal teruggebracht tot een hanteerbare set parameters. Dit is nodig omdat de managers anders een informatie-overload krijgen, waardoor niet meer gestuurd kan worden. De selectie daartoe kan op bovengenoemde workshop plaatsvinden.

#### Fase 6: Ontwikkelen van definities voor de prestatie-indicatoren

In fase 6 worden de definities, uitsluitend voor de geprioriteerde prestatie-indicatoren, verder uitgewerkt, zodanig dat slechts één interpretatie van de indicator mogelijk is. Tevens worden de opleverprocedures en de grafische weergave van de indicatoren opgesteld en worden, per indicator, de verantwoordelijke managers geïdentificeerd. Ook worden de na te streven norm en per indicator bepaald.

#### Fase 7: Ontwikkelen van de rapportagelay-out

In deze fase wordt een rapportagelay-out ontwikkeld die, naast het weergeven van resultaten op de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, ook het opnemen van analyses en acties mogelijk maakt.

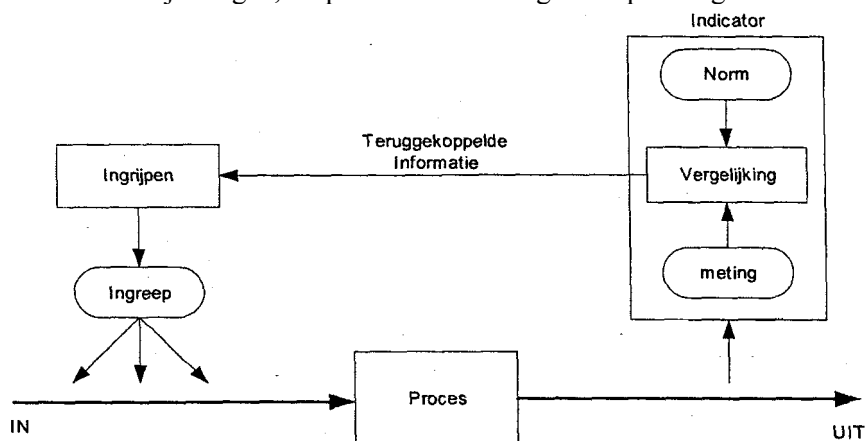
<sup>24</sup> De Waal en Kerklaan, 'Performance Measurement in the Public Sector' (2003)



## Fase 8: Implementeren

In deze fase wordt het nieuwe prestatimanagementsysteem geïmplementeerd. Implementatie betekent het meten van de prestatie-indicatoren, het rapporteren van de resultaten op de prestatie-indicatoren en het bespreken van de rapportage. Nadat de rapportage enige tijd in gebruik is geweest, moet een evaluatie van de parameters en hun toepassing worden gemaakt. De evaluatie moet een periodiek karakter krijgen en ten minste één keer per jaar plaatsvinden.

Deze terugkoppeling van informatie plus de eventuele correctieve actie, vormen volgens Kerklaan<sup>25</sup> een zogeheten 'feedbackloop'. Deze loop bestaat uit een meting van de output, een vergelijking van de output met 'de norm' en een correctieve actie in geval van afwijking op de norm. Die actie, of ingreep, kan betrekking hebben op de output zelf op de inrichting van het proces of op de input van het proces. Het goed organiseren van feedback is nodig om de prestaties van een organisatie continu te verbeteren. Dat is een essentieel managementprincipe. Voorwaarde is wel dat de feedback wel voldoende snel plaatsvindt. Als de reactietijd lang is, loopt een verkeerd ingesteld proces gewoon door.



Figuur 4.3: feedbackloop

De implementatie van een systeem van indicatoren als volgt worden benaderd<sup>26</sup>:  
Informatieplan, Meetplan en Actieplan.

### Meetplan

Als het zoekveld is bepaald, moet de prestatie worden waargenomen. Om waarnemingen als indicator te kunnen gebruiken, is verder nog een norm nodig. We willen immers niet alleen prestaties zichtbaar maken, maar deze ook interpreteren. Wanneer is de prestatie in orde, wanneer goed en wanneer slecht? Ten slotte wordt bepaald hoe de prestatie het best kan worden gemeten.

Het opstellen van een meetplan bestaat uit de volgende activiteiten:

- Bepalen van de maatstaven.
- Vaststellen van de normen.
- Ontwikkelen van een meetsysteem.
- Afspraken maken over de rapportage.

In feite wordt met dit viertal activiteiten de set van indicatoren gemaakt.

### Actieplan

Als we gaan werken met een indicator, laat de regelmatige aanlevering van gegevens zien hoe de prestatie er voor staat. Wordt er boven of onder de norm gepresteerd? Is die prestatie stabiel, of is er een trend of fluctuatie?

## 4.3 Kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Als wordt gesproken over prestatimanagement ontkom je haast niet aan de termen 'kritische succes-

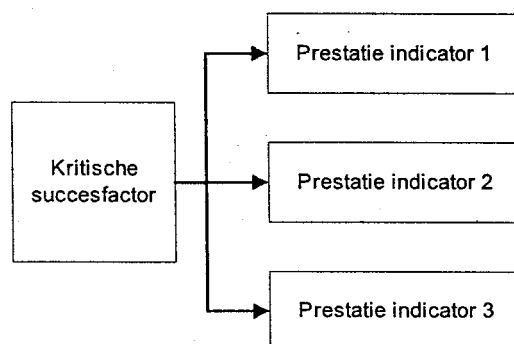
<sup>25</sup> Kerklaan, 'De cockpit van de organisatie' (2002)

<sup>26</sup> Kerklaan, 'De cockpit van de organisatie' (2002)

factor' en 'prestatie-indicator'. In de navolgende paragraaf wordt daarom een toelichting gegeven op deze termen en hun onderlinge relatie.

Een kritische succesfactor<sup>27</sup> is een bedrijfsvariabele die van kritisch belang is voor de realisatie van de bedrijfsstrategie. De kritische succesfactor geeft een kwalitatieve omschrijving van een element uit de bedrijfsstrategie waarin de organisatie moet excelleren om succesvol te kunnen zijn en wordt dus uitgedrukt in woorden. Succes is gedefinieerd als de mate waarin de onderneming erin slaagt, haar doelstellingen te realiseren.

De kritische succesfactor wordt gemeten met behulp van één of meer prestatie-indicatoren.



*Figuur 4.4: kritische succesfactor met bijbehorende prestatie-indicatoren*

Een goede kritische succesfactor voldoet aan de volgende voorwaarden:

- Elke doelstelling moet met ten minste één resultaat-kritische succesfactor en ten hoogste twee inspannings-kritische succesfactor worden gemeten.
- Voor elke kritische succesfactor mogen maximaal drie prestatie-indicatoren worden ontwikkeld. Dit om de hoeveelheid informatie voor een manager, ontwikkelingstijd en ontwikkelingskosten te beperken en om er zeker van te zijn dat alleen echt relevante informatie wordt gerapporteerd.
- Kritische succesfactoren moeten niet alleen financiële informatie bevatten, maar ook niet-financiële informatie, om een gebalanceerd beeld te krijgen van elke doelstelling.
- Een kritische succesfactor is een kwalitatief begrip dat in woorden beschrijft hoe het al dan niet bereiken van een doelstelling gevolgd kan worden.
- De kritische succesfactor is duidelijk, kort en kan maar op één manier worden geïnterpreteerd.
- De kritische succesfactor beschrijft alleen wat er gemeten wordt, niet wat de richting of waarde van het resultaat moet zijn.

Met behulp van kritische succesfactoren en bijbehorende prestatie-indicatoren is het mogelijk om de doelstellingen van de organisatie meetbaar en dus stuurbaar te maken.

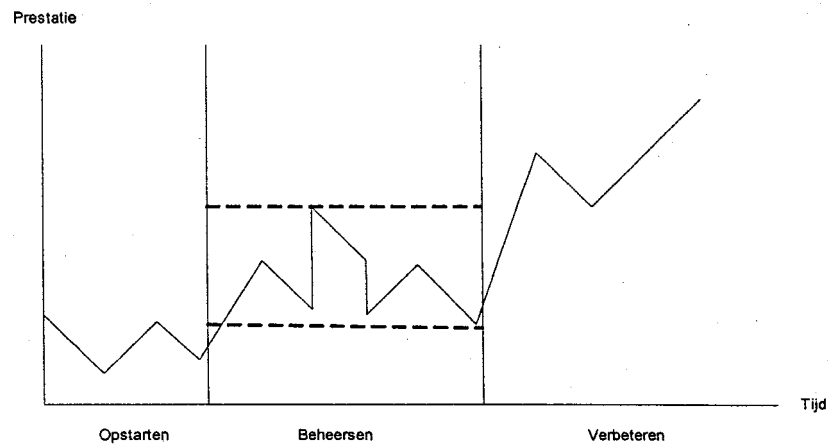
Een goede prestatie-indicator voldoet aan de volgende voorwaarden:

- De prestatie-indicator meet een element uit de organisatiestrategie of één van de cruciale bedrijfsactiviteiten van de organisatie.
- De prestatie-indicator is begrijpelijk en dus kort, simpel en compleet, zodanig dat de prestatie-indicator maar voor één interpretatie vatbaar is.
- De prestatie-indicator is in de praktijk meetbaar.
- De prestatie-indicator wordt bij voorkeur uitgedrukt in een percentage.
- De prestatie-indicator bevat de tijdseenheid waarover de indicator gemeten en gerapporteerd moet worden.
- Het detailniveau van de prestatie-indicator is afgestemd op het organisatieniveau dat verantwoordelijk is voor de indicator.
- De prestatie-indicator behoeft één verantwoordelijke manager.

<sup>27</sup> De Waal, 'Lexicon Prestatiemanagement' (2002)

Zodra gemeten kan worden, levert dat na verloop van tijd meetgegevens op.<sup>28</sup> Deze gegevens worden verwerkt tot indicatorwaarden. Maar om die waarden op zich gaat het natuurlijk niet. Wat wij met de indicatoren werkelijk willen bereiken, is een effectieve besturing van de organisatie. In de cockpit van de organisatie branden groene lampjes als alles in orde is. Als een bepaalde prestatie niet aan de gestelde eisen voldoet, licht een rood lampje op. Dan zal er gezorgd moeten worden dat de lampjes weer groen oplichten. Voor de organisatie met behulp van indicatoren echt kan worden bestuurd, moet de indicator eerst een tijdje 'warm lopen'. Een indicatorenset is niet direct al 'volwassen'. We kunnen de groei in drie grote stappen weergeven: opstarten, beheersen en verbeteren.

Als met indicatoren wordt gewerkt, moet men zich eerst de juiste werkwijze eigen maken. Het gaat erom dat de informatie periodiek en volgens een vast schema op tafel komt. Daarbij worden geleidelijk de aanvankelijk nog grote schommelingen van de gemeten waarden goed zichtbaar. Beheersen is het binnen bepaalde marges brengen en houden van het desbetreffende proces door het aanbrengen van regelgrenzen. Dit zijn boven- en ondergrenzen. Als men het beheersen in de vingers heeft, ontstaat vanzelf de behoefte om nog betere prestaties neer te zetten. Dat kan door de norm significant hoger te stellen of door de tolerantie te verkleinen.



*Figuur 4.5: groei van een indicator*

<sup>28</sup> Kerklaan, 'De cockpit van de organisatie' (2002)

## 4.4 Managementinformatiesysteem

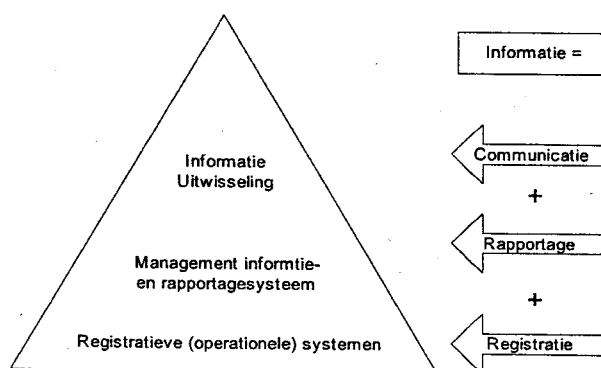
Ook voor dit onderwerp geldt dat in het eerder gehouden literatuuronderzoek al aandacht is besteed aan managementinformatie. Al tijdens de uitvoering van het beeldbestek in Den Haag werd duidelijk hoe het systeem van sturing op Schoon zich zou gaan ontwikkelen. Hierdoor ontstond de wens naar aanvullende informatie over de inrichting van een management informatiesysteem, specifiek in relatie tot prestatie-indicatoren.

Resultaatgericht werken, kostenbewustzijn, kwaliteit en klantgerichtheid in het bedrijfsleven worden gestimuleerd, zo niet afgedwongen, door de concurrentie<sup>29</sup>. In overheids- en non-profit instellingen zijn politieke druk en schaarste aan middelen die hiertoe aanzetten. Een managementinformatiesysteem kan, verbonden met bepaalde organisatorische condities, in dit kader een belangrijke bijdrage leveren. Hier wordt bedoeld op indicatoren die regelmatig de resultaten van organisatorische eenheden zichtbaar maken. Het betreft kort-cyclische feedback van resultaten naar de eenheden zelf. Dat feedbackproces wordt doorgaans ondersteund door de administratieve automatisering.

De administratieve automatisering draagt bij tot een wildgroei van informatie, kengetallen en bestanden. Het probleem dat dan ontstaat, is het indikken van de beschikbare informatie tot die gegevens die aan management en medewerkers daadwerkelijk houvast verschaffen. Het zou ideaal zijn als elk onderdeel en elk niveau van de organisatie over een beperkt aantal indicatoren beschikte dat periodiek de behaalde resultaten zichtbaar zou kunnen maken. Dergelijke resultaatmetingen sporen voortdurend aan tot resultaatverbetering. Ze mobiliseren energie; elke eenheid weet wat haar te doen staat. Ondanks het feit dat veel organisaties beschikken over een langdurige ervaring met kengetallen van allerlei soort, en het ideaal simpel genoeg lijkt, blijkt het verre van eenvoudig dit te verwezenlijken.

Aanvullend hierop schrijft De Waal, dat de gangbare financieel-economische informatie, zoals accountinginformatie en financiële ratio's, de laatste tijd steeds meer kritiek ondervindt<sup>30</sup>. Financieel-economische gegevens leiden veelal tot slechts eenzijdige en vaak op de korte termijn gerichte informatie over de prestaties van ondernemingen. Bovendien geven financieel-economische grootheden geen louter objectief beeld van ondernemingsprestaties, maar kunnen zij door het kiezen van een andere methoden van rapportering ook moedwillig worden beïnvloed. Daarnaast worden ondernemingen en non-profitorganisaties steeds meer geconfronteerd met uitdagingen die moeilijk in financieel-economische cijfers zijn uit te drukken. Zo is het succes van moderne ondernemingen in toenemende mate afhankelijk van de kwaliteit en innovatie van producten, van een goede dienstverlening en relatie met klanten, van de duurzaamheid van het ondernemingsbeleid, en van de acceptatie van het functioneren door relevante stakeholders en het publiek.

Prestatiemanagement begint met beschikbaarheid van de juiste informatie op de juiste tijd. Wanneer het prestatie-managementsysteem wordt opgebouwd volgens de lagen van de informatiepiramide, kunnen de gewenste informatiestromen snel en efficiënt op gang komen.



Figuur 4.6: informatiepiramide

<sup>29</sup> Mastenbroek, 'Conflicthantering en organisatieontwikkeling (1993)

<sup>30</sup> De Waal, 'Lexicon Prestatiemanagement' (2002)

De mogelijke oorzaken van een niet goed werkend informatiesysteem<sup>31</sup> beschrijft Van der Lee. Hierin stelt hij dat informatie, met hoeveel zorg ook gecreëerd, hoe goed ook van kwaliteit, hoe zeer ook nodig voor beslissingen, desondanks niet altijd door de manager wordt gebruikt. Een aantal redenen is hiervoor aan te wijzen.

Om te beginnen is er vaak de bekende lijn-staf tegenstelling. De staf verzamelt vaak data, voert de bewerking ervan uit met behulp van het informatiesysteem en lijkt aldus de beslissing te nemen in plaats van de lijnmanager. Dit is met name het geval als deze stafafdeling een wat geïsoleerde plaats in de organisatie inneemt of optreedt als adviesorgaan van het topmanagement. In situaties waarbij de informatieanalisten intensief samenwerken met het lijnmanagement, is dit gevaar veel kleiner.

Er is echter meer aan de hand. Psychologische factoren spelen ook een rol. We zullen er hier een vier-tal noemen:

1. Informatie is vaak onthutsend simpel. Het is dikwijls niet direct duidelijk hoe een zo groot aantal feiten en trends tot een eenduidige beslissing kunnen leiden.
2. Managers willen graag met 'verse' informatie werken, die bij voorkeur tijdens het besluitvormingsproces gegenereerd wordt. Ze voelen zich dan meer betrokken.
3. Managers zijn het vaak niet eens met de weegfactoren, gebruikt in de gegevensverwerking, met name indien de informatie niet in harmonie is met wat ze hoopten.
4. Mensen kunnen vaak maar aan een enkele zaak eigenlijk denken. Vaak neemt men uit een complex geheel dat element eruit dat (be)grijpbaar is en pakt dat aan. Menselijke aandacht is even schaars als informatie!

Het opzetten van staf-lijn samenwerkingsverbanden en het intensief bediscussiëren van de gebruikte informatiesystemen is het beste middel om de invloed van deze psychologische factoren te minimaliseren.

Hoe dan ook moet het management informatie ontvangen over de kritische factoren. Deze informatie maakt deel uit van het strategisch niveau in het management-informatiesysteem. De informatie moet continu beschikbaar komen; de frequentie is afhankelijk van de veranderingssnelheid in de markt. Voor het strategisch informatiesysteem dienen de kritische factoren die wezenlijk kwalitatief van aard zijn, in een meetbare, kwantitatieve vorm te worden gegoten. De kritische factoren behoren zoals gemeld tot de strategische laag van het informatiesysteem. In de operationele en tactische lagen zijn uiteraard veel meer factoren aan de orde; daar worden vele processen in alle schakels van de waardenketen geanalyseerd. Dit betekent dat men achtereenvolgens:

- De activiteiten beschrijft.
- Een data-structuur opstelt.
- De informatiebehoefte vaststelt.
- Een informatieplan overeenkomt.
- Het systeem ontwerpt en realiseert.

Het succes van een informatiesysteem kent drie componenten:

- Het technische succes: het project is klaar, het systeem werkt.
- Het implementatiesucces: het systeem wordt toegepast en is door de organisatie geaccepteerd.
- Het economische succes: er wordt winst door verkregen, de concurrentiepositie is verbeterd, er is waarde gegenereerd.

Daarbij dient wel opgemerkt te worden, dat een managementrapportage niet gebruikt mag worden voor het afleggen van verantwoording aan externe partijen, maar voor de interne sturing van de organisatie<sup>32</sup>. Een goede managementrapportage heeft de volgende kenmerken:

- De rapportage is transparant.
- De rapportage is betrouwbaar.
- De rapportage bevat voldoende toekomstinformatie over financiële en niet-financiële aspecten.

---

<sup>31</sup> Van der Lee, 'Strategisch management' (1995)

<sup>32</sup> De Waal, 'Lexicon Prestatiemanagement' (2002)

- De rapportage wordt gebruikt om de resultaten van de organisatie structureel te communiceren binnen de organisatie.

Een resultaatgebied is een gebied waarop een organisatie of een manager resultaten moet bereiken. In elke organisatie kunnen 15 a 20 hoofdresultaatgebieden onderscheiden worden. Hoofdresultaatgebieden zijn die gebieden waarop de hele organisatie resultaten moet bereiken om op korte- lange termijn haar doelstellingen te realiseren. De hoofdresultaatgebieden worden onderverdeeld in resultaatgebieden. Een resultaatgebied moet aan de volgende eisen voldoen:

- De output is duidelijk beschreven.
- De output is meetbaar.
- Het is relevant voor de organisatie.
- Het is beïnvloedbaar door de manager.
- Het is specifiek en volledig.

## 4.5 *Prestatiemanagement, leiderschapstijl en medewerkers*

Aanvullend op het hierboven gehouden literatuuronderzoek, waarin de effecten van prestatie-management op de medewerkers is onderzocht, wordt in deze paragraaf gekeken naar gevolgen van de invoering van prestatie-afspraken in relatie tot leiderschap en medewerkers.

Het is essentieel dat medewerkers en managers de indicatoren als een eigen instrument ervaren<sup>33</sup>. Immers, soms heeft men het idee dat het om van bovenaf opgelegde instrumenten gaat die uiteindelijk bedoeld zijn als controle-instrument. Het effect is een papieren systeem waar de hand mee gelicht wordt, en dat snel aan geloofwaardigheid inboet. Dit betekent in de praktijk dat de betrokkenen zelf invloed moeten hebben op keuze en gebruik van de indicatoren. Uiteindelijk is het een eigen keuze om bij de meest cruciale 'klokjes' uit te komen. Dit is een wisselwerking met de bedrijfsdoelstellingen die een kader voor meetpunten verschaffen.

Belangrijke criteria voor indicatoren zijn;

1. Acceptatie; Indicatoren moeten door betrokkenen geaccepteerd worden. Dat betekent dat er kaders van bovenaf aangereikt worden, maar dat betrokkenen een zeer belangrijke stem hebben in de uiteindelijke keuze, de vormgeving en het gebruik.
2. Simpel en zichtbaar; indicatoren moeten gemakkelijk herhaalbare informatie verschaffen. Het helpt als men voort kan bouwen op wat allang bijgehouden werd. Als het elke keer weer een heel karwei is om de informatie bij elkaar te krijgen werkt het niet. 'Simpel' betekent ook dat er slechts sprake mag zijn van een beperkt aantal indicatoren. Een waslijst van indicatoren is een zwaktebod. Een beperking tot drie a vier is de kunst. 'Zichtbaar' betekent vooral ook aanschouwelijk in de zin van trend matig en in grafische vorm weer te geven.
3. Beïnvloedbaar en motiverend; Alleen als men ervaart dat men zelf de uitslag van de metingen kan beïnvloeden hebben de metingen zin en kunnen ze ook motiverend gaan werken. Indicatoren moeten dus grotendeels binnen het eigen verantwoordelijkheidsgebied vallen.

Met bovenstaande zijn nog geenszins alle mogelijke valkuilen aangegeven. De twee onderstaande overzichten over het werken met indicatoren 'Valkuilen' en 'Vuistregels' verschaffen een bondig overzicht.

### **Werken met indicatoren: valkuilen**

- bureaucrativering
- cynisme
- scores gebruiken voor controle en beoordeling
- perfectionisme
- ongeduld
- intern professionalisme
- samenhang indicatoren met cultuur onderschat
- aandacht management verslapt

### **Werken met indicatoren: vuistregels**

- 'inbakken' in de lijn en in het normale overleg
- gebruik scores als platform voor resultaatverbetering
- absolute cijfers zijn onbelangrijk, het gaat om de trend
- leren van fouten en wensen, niet verdedigen, kijken hoe het beter kan
- gebruik beproefde technieken van probleemanalyse
- goede verticale communicatie en betrokkenheid van hogerhand
- evalueer af en toe de kwaliteit van de communicatie (horizontaal en verticaal)

---

<sup>33</sup> Mastenbroek, 'Conflicthantering en organisatieontwikkeling (1993)

Het leren werken met nieuwe, moderne indicatoren vraagt om een cultuuromslag<sup>34</sup>. Hiervoor is meer nodig dan de introductie van de techniek alleen. Ook voor organisaties die voor het eerst met indicatoren gaan werken, is een dergelijk veranderkundige ondersteuning noodzakelijk. Twee hoofdlijnen zijn daarbij duidelijk:

1. Zowel aan een topdown als bottom-up aanpak kleven voor- en nadelen. Een topdown aanpak zorgt voor een strakke vertaling van de doelstellingen in de organisatie. De aanpak draagt het risico van gebrek aan betrokkenheid en scepsis op de werkvloer. Een bottom-up werkwijze ondervangt dit probleem, maar vraagt wel om een sterkere coördinatie als men zich ten doel stelt een samenhangend geheel van indicatoren te ontwerpen. Een alternatief biedt het principe: 'de top zet de grote lijnen uit, de lijn werkt de consequenties van het beleid voor haar eigen niveau uit'. De top delegeert waar mogelijk, is alert op belemmerende knelpunten en bevordert de communicatie en samenwerking.
2. De leiderschapstijl beïnvloedt eveneens de acceptatie. De wijze waarop de manager zijn medewerkers ondersteunt in het werken met indicatoren, door duidelijk te zijn over het doel, door te voorzien in opleidingen en door medewerkers te betrekken bij indicatoren die op rood staan, bepaald in sterke mate het succes. Als de leiding voorziet in de randvoorwaarden en de aanwijzingen voor het werken met indicatoren weet te hanteren, zijn de medewerkers bereid om het werken met indicatoren tot een succes te maken.

Gedragsaspecten worden in toenemende mate gezien als factoren die bepalend kunnen zijn voor een al dan niet succesvolle implementatie van een prestatie-managementsysteem<sup>35</sup>. Zo is vast komen te staan dat cognitieve verschillen tussen managers - dat wil zeggen de verschillende manieren waarop tegen de wereld aankijken - kunnen verklaren waarom managers prestatie-management' verschillend gebruiken. Daarnaast wees een ander onderzoek uit dat er causale verbanden bestaan tussen het ontwerp van het prestatie-managementsysteem, de manier waarop dit systeem wordt gebruikt voor de control van de organisatie, het gedrag dat managers en medewerkers vertonen tijdens het gebruik van het systeem, en de resultaten van de organisatie. Ten slotte wijst een recent onderzoek uit dat bepaalde gedragsaspecten belangrijk zijn voor succesvol gebruik:

- Hoe beïnvloedt de hoogte van een norm het prestatieniveau van een manager? Ambitieuze maar realistische norm en blijken vak het meest motiverend te zijn.
- Wat zijn de effecten van participatie bij het opstellen en vaststellen van het budget op het prestatieniveau van het organisatieonderdeel? Participatie kan een positief effect hebben op de motivatie van de managers omdat deze invloed krijgen op de hoogte van de normen. Participatie kan ook een negatief effect hebben, namelijk wanneer managers speling gaan inbouwen in hun budget. De effecten van participatie blijken ook in verband te staan met de beheersingsoriëntatie van managers.
- Welke effecten kan een bepaalde stijl van evalueren hebben op het prestatieniveau in het organisatieonderdeel? Wanneer een organisatie prestatie-informatie gebruikt om managers af te rekenen, kan op langere termijn een negatief effect op het prestatieniveau worden verwacht.
- Wat is het effect van beloningssystemen? De motivatie en het prestatieniveau van managers zal in zekere mate samenhangen met het formele beloningssysteem.

Een belangrijk punt hierbij is dat leiderschapstijl een grote invloed heeft op de interactie tussen manager en diens medewerkers. De perceptie van medewerkers bepaalt onder andere de ervaren stijl van leidinggeven van een manager. Een manager bouwt een leiderschapspositie op en behoudt deze door blijkt te geven van visie en integriteit doordat zijn medewerkers hem als geloofwaardig zien in zijn positie. De drie bouwstenen - visie, integriteit en geloofwaardigheid - hebben allen consequenties voor het prestatie-management.

Een goed geformuleerde visie zorgt ervoor dat medewerkers zich ergens voor willen inzetten en zet hen aan tot handelen. Wanneer bovendien de visie levendig en op beeldende wijze wordt gecommuniceerd, inspireert dit medewerkers en activeert hun verbeeldingskracht. Integriteit verwijst naar de reputatie die de manager tot dan toe bij medewerkers heeft opgebouwd. Op integere wijze omgaan met prestatie-management betekent onder andere integriteit in de toepassing van het human resource mana-

---

<sup>34</sup> Kerklaan, *'De cockpit van de organisatie'* (2002)

<sup>35</sup> De Waal en Kerklaan, *'Performance Measurement in the Public Sector'* (2003)



gementinstrumentarium, met name de beoordeling en beloning. Medewerkers zullen erop letten of de manager niemand voortrekt of privileges geeft binnen de afdeling. Daarnaast zullen ze goed opletten dat de manager geen misbruik zal maken van de toegenomen transparantie over prestaties. De geloofwaardigheid van een manager komt aan de orde op het moment dat de manager zijn of haar visie op prestatie management verwoordt. Daarnaast is geloofwaardigheid belangrijk voor de rol van de manager als beoordelaar van medewerkers en diens rol in het nemen van besluiten over de beloning van medewerkers. Geloofwaardigheid kent verschillende aspecten. Allereerst is het van belang dat anderen de manager de relevante kennis en ervaring toeschrijven om op een specifiek gebied uitspraken te mogen doen. Een tweede aspect is consistentie in gedrag: komt de manager zijn afspraken na en is er overeenstemming tussen diens opvattingen en diens handelwijze.

Afhankelijk van het type verantwoordelijkheid en de mate waarin gedelegeerd wordt, dient de leiderschapstijl te worden aangepast. Coachend leiderschap is aan de orde wanneer medewerkers daadwerkelijk verantwoordelijkheid voor hun eigen prestaties kunnen en willen nemen. Om prestatie management te laten slagen is het belangrijk dat managers in staat en bereid zijn medewerkers verantwoordelijkheid te geven, open en eerlijk te communiceren over de eigen successen en punten van verbetering, en medewerkers de ruimte geven om zich te ontwikkelen en te leren.

Wanneer een medewerker niet in staat is doelstellingen te bereiken kan het zijn dat hij of zij essentiële kennis, vaardigheden of gedragskenmerken mist. Dit kan naar voren komen tijdens de beoordeling, tijdens de tussentijdse rapportage of op aangeven van de medewerker zelf. Opleidingen kunnen deze medewerker helpen tekortkomingen te overkomen. Het instrument opleiding en ontwikkeling kan ook gebruikt worden om de medewerker te laten doorgroeien naar zwaardere functies met aangepaste prestatienormen. De medewerker groeit en draagt steeds meer bij aan het resultaat van de organisatie. Op deze manier krijgt loopbaanontwikkeling van medewerkers vorm. Hierbij worden doorgroeimogelijkheden bepaald door de competenties van de medewerker.

## 4.6 *Samenvatting prestatie management*

In dit literatuuronderzoek is aanvullend onderzoek gedaan naar enerzijds nieuwe inzichten die gaandeweg het schrijven ontstonden, anderzijds als aanvulling op onderwerpen die in de kennisverwerving en het literatuuronderzoek voorafgaand aan de scriptie is gehouden.

Vooraleerst zijn er een aantal nieuwe passages aan het onderwerp prestatie management toegevoegd. Zo staat beschreven dat prestatie management een systematische koppeling verschaft tussen beleid, organisatiestrategie, middelen en processen. Dit vereist dan wel een combinatie van de juiste middelen en de juiste cultuur van openheid en zelfverbetering. Om dit te realiseren zullen organisatiedoelstellingen moeten worden geconcretiseerd in kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren en door regelmatig feedback te geven aan managers over de behaalde resultaten. Overigens hebben prestatie metingen primair een interne functie in tegenstelling tot de met de politiek afgesproken outputindicatoren.

Voor een goed werkend systeem van prestatie management, is een aantal kwaliteitscriteria benoemd:

- Prestatie management houdt zich niet alleen bezig met de harde factoren, maar ook met de zachte, het gaat niet alleen om operationele - financiële doelen, maar ook om niet-financiële doelen die te maken hebben met medewerkers, toeleveranciers, klanten en innovatie.
- Prestatie management is een onderwerp voor het topmanagement, dat strategische doelstellingen moet neerzetten en leidend moet zijn bij het vertalen van deze strategische doelstellingen in functionele en operationele doelstellingen (kritische succesfactoren).
- Prestatie management helpt terug te kijken, maar helpt ook bij het ontwikkelen van systemen die vooruit kijken.
- Prestatie management creëert geen feiten, maar achterhaalt ze.
- Prestatie management moet niet achterwege gelaten worden omdat het creativiteit zou blokkeren. Het uitgangspunt moet zijn dat prestatie management een einde maakt aan de vaagheid van sommige missies en strategieën in plaats van het beperken van vrijheid.
- Prestatie management helpt vage doelstellingen te vertalen in concrete normen en motiveert mensen door gerichte feedback.
- Prestatie management werkt als de prestatie-indicatoren robuust, herleidbaar naar de strategie, klant en financiële doelstellingen zijn, en tot stand zijn gekomen in een proces waarin degenen die ermee moeten werken worden gehoord en erbij worden betrokken.

De kritische succesfactor, waar over wordt gesproken, is een kwalitatieve omschrijving van een element uit de bedrijfsstrategie en wordt gemeten met behulp van één of meer prestatie-indicatoren. Met behulp van kritische succesfactoren en bijbehorende prestatie-indicatoren is het mogelijk om de doelstellingen van de organisatie meetbaar en dus stuurbaar te maken. Invoering hiervan dient wel aan een aantal belangrijke voorwaarden te voldoen. En bij alleen de invoering blijft het niet. Voor de organisatie met behulp van indicatoren kan worden bestuurd, moet de indicator eerst een tijdje 'warm lopen'.

Implementatie van prestatie management is geen eenvoudige zaak. Met behulp van de volgende acht fasen wordt de slagingskans aanzienlijk groter:

Fase 1: Voorbereiden van het project

Fase 2: Vaststellen van de strategie

Fase 3: Ontwikkelen van strategische kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Fase 4: Ontwikkelen van functionele en operationele succesfactoren en prestatie-indicatoren

Fase 5: Prioriteren van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Fase 6: Ontwikkelen van definities voor de prestatie-indicatoren

Fase 7; Ontwikkelen van de rapportage layout

Fase 8: Implementeren

Om vervolgens de prestaties van een organisatie continu te verbeteren is het van belang om de feedback van de prestaties te organiseren. Dit kan worden bereikt door het aanleggen van een zogeheten 'feedback-loop'. Deze loop bestaat uit een meting van de output, een vergelijking van de output met de norm en een correctieve actie in geval van afwijking op de norm.

Om inzicht te krijgen in al deze informatie zal hiervoor een systeem ontwikkeld moeten worden. Bij

de inrichting van een dergelijk management informatiesysteem ligt de grootste uitdaging in het indikken van de beschikbare informatie tot die gegevens die aan management en medewerkers daadwerkelijk houvast verschaffen. Prestatiemanagement begint met de beschikbaarheid van de juiste informatie op de juiste tijd. Mogelijke oorzaken van het niet goed functioneren van een informatiesysteem zijn te vinden in de lijn-staf tegenstelling of in een aantal psychologische factoren.

Voor het informatiesysteem dienen de kritische factoren die wezenlijk kwalitatief van aard zijn, in een meetbare, kwantitatieve vorm te worden gegoten. Dit betekent dat men achtereenvolgens:

- De activiteiten beschrijft.
- Een data-structuur opstelt.
- De informatiebehoefte vaststelt.
- Een informatieplan overeenkomt.
- Het systeem ontwerpt en realiseert.

## **5. Beeldbestek**

Dit hoofdstuk gaat over het schoonmaken van de openbare ruimte en geeft aan hoe dat op een slimme manier kan gebeuren. Hier is de empirie zichtbaar gemaakt van de theorieën over sturing in overheidsorganisaties. De casus beeldbestek is niet vanzelf ontstaan. De kennis van NPM heeft uitvoerende overheidsorganisaties ertoe aangezet om na te denken hoe het werk effectiever en efficiënter zou kunnen worden uitgevoerd.

Omdat de ontwikkeling van de diverse reinigingsorganisatie niet parallel loopt, heeft de brancheorganisatie voor de leden door bureau Berenschot laten onderzoeken welke betekenis vervuilingssnelheid voor de uitvoering van het werk kan hebben. Daaruit is de ontwikkeling van het beeldbestek gevolgd.

In dit hoofdstuk is ook aangegeven hoe van de ene methode naar de andere methode overgestapt kan worden, als handreiking naar degenen die ook het beeldbestek willen implementeren, en als dat aan staatssecretaris van Geel ligt is dat iedere reinigingsorganisatie.

### **5.1 De werkmethode**

In grote lijnen bestaan er twee uitvoeringsmethoden om zwerfafval te verwijderen, het werken volgens de frequentiemethode en het werken op beeld niveau. De frequentie methode is een al heel lange tijd gehanteerde werkwijze, de beeldmethode is relatief kort in gebruik, en dan nog bij een zeer beperkte groep reinigingsorganisaties. De termen die hiervoor gehanteerd worden in de branche zijn frequentiebestek en beeldbestek.

Het verschil is de benadering: het frequentiebestek is een inspanningsverplichting en dus als zodanig controleerbaar, het beeldbestek is een resultaatverplichting waarvoor nog een controlemethode voor ontwikkeld moest worden.

#### **5.1.1 Frequentiebestek**

Het werken volgens frequentiebestek is een relatief eenvoudige en makkelijk te begrijpen methode. Men bepaalt vooraf, vaak vanuit ervaring, hoe vaak een straat, plein of gebied schoongemaakt moet worden en met welke inzet van capaciteit. De methode laat een betrekkelijk eenvoudige manier van calculeren zien en is ook goed controleerbaar voor burger of opdrachtgever. Ook de mensen in de organisatie weten waar zij aan toe zijn: een vaste route en vast tijdstip. Je hoeft dan niet veel na te denken en niet of nauwelijks initiatieven te nemen waarvoor je verantwoordelijkheid moet nemen. Voor de burger is het ook goed te accepteren dat een straat weliswaar vervuult is, maar men weet wanneer de veegploeg langskomt en wanneer de zoi opgeruimd wordt. (Dat is zeg maar over twee weken.)

Het nadeel is dat laatste: ligt er eenmaal vervuiling dan blijft het twee weken liggen voor de veegploeg komt. Dat geeft een verloederend beeld en heeft effect op de beleving van veiligheid. Dit laatste is een probleem voor het bestuur, dat juist de beleidskaders: schoon, heel en veilig als uitgangspunt heeft geformuleerd.

#### **5.1.2 Beeldbestek**

Het werken volgens beeldbestek is nog vrij kort in gebruik en voorlopig nog maar bij enkele gemeenten toegepast. De methode is ontstaan uit initiatief van de NVRD en Nederland Schoon, zo'n tien jaar geleden. De aanzet daartoe heeft het vervuilingssnelheden model gegeven, dat beschreven wordt in het rapport: *Model Vervuilingssnelheid, onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering van Berenschot*. Zie 5.3.

De werkmethode is gebaseerd op de waarneming van het schoonheidsniveau, de onderschrijding van het afgesproken schoonheidsniveau bepaalt het moment van ingrijpen om schoon te maken. De afspraak zal vrijwel altijd zijn dat het schoonheidsniveau niet langer dan een dag onderschreden wordt. Op deze wijze ontstaat een constante kwaliteit in schoonheid. Dat geeft consequenties voor de aard van uitvoeren van werkzaamheden op straat: de veger bepaalt zelf of een straat beetgepakt moet worden, of dat hij doorrijdt naar de volgende straat..

Nu zijn twee zaken minder gripbaar ten opzichte van het frequentiebestek. Ten eerst de wijze van calculeren voor de prijsvorming en ten tweede de controle op schoonheidsniveau. Voor de calculatie kan het volgende toegepast worden: uitgaan van budgetneutrale uitvoering. In alle gevallen is vòòr het beeldbestek altijd van de frequentiemethode gebruik gemaakt, dus is er een beschikbaar budget bekend.

Voor de controle op de kwaliteit kan gebruik gemaakt worden van een procedure die beschreven is in een kwaliteitmanagement systeem, dat de borging realiseert. Dat kan op de volgende wijze plaatsvinden: dagelijks worden door de voormannen zogenaamde interne kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Het Bedrijfsbureau draait per wijk een lijst uit met random gekozen controlepunten: meetpunten die de voorman vervolgens ter plekke beoordeelt. (bijlage 1). Mede op basis hiervan bepaalt een voorman waar de veegploegen globaal ingezet moeten worden. Veegploegen verfijnen de keuze van inzet vanuit de eigen waarneming van het aanwezige schoonheidsniveau ter plaatse.

Daarnaast wordt maandelijks een externe kwaliteitsmeting uitgevoerd (bijlage 1). Hierbij wordt samen met de opdrachtgever ook een aantal random geselecteerde meetpunten in de wijk langsgereden, om te kijken of het afgesproken schoonheidsniveau ook daadwerkelijk wordt bereikt. In de contracten wordt een zekere veiligheid ingebouwd: in de meting moet minstens een percentage van 80% van voldoende kwaliteit worden behaald, een veegploeg kan immers net geweest zijn en een bewoner kan daaropvolgend een vuilniszak van vier hoog op straat gegooid hebben. Dat is dan weer voor de volgende dag voor de volgende veegploeg.

## **5.2 Sturen op kwaliteit**

In het transformatieproces wordt input via processen omgezet in output. De output is een product of dienst met een bepaalde kwaliteit. Voor veel organisaties in de private sector is de output het eindresultaat van het transformatieproces. Bij overheidsorganisaties is dit veelal niet het geval. Een overheidsorganisatie vindt haar bestaansrecht in de mate waarin zij in staat is om maatschappelijke behoeften te vervullen die, zonder die overheidsorganisatie niet of onvoldoende zouden worden vervuld. De overheidsorganisatie heeft met andere woorden tot doel om bepaalde maatschappelijke effecten tot stand te brengen. Overheidsorganisaties willen met de output een bepaald effect (outcome) bereiken<sup>36</sup>. Het effect is in dit geval eindresultaat van het transformatieproces.

Teneinde prestatie-indicatoren te onderscheiden, is het zinvol om ook overheidsorganisaties te modelleren als een transformatieproces van inputs naar outcome<sup>37</sup>.

Deze prestatie-indicatoren bieden de mogelijkheid tot sturing. Het doel van sturing van de overheid is het realiseren van maatschappelijk gewenste effecten. Het ideaaltype sturing is op die grond sturing op effecten. In de praktijk laat het verband tussen de door een dienst geleverde output en effecten zich niet vaak eenvoudig vaststellen. Second best is sturen op basis van output, vervolgens komt sturing van processen die tot output leiden en als laatste komt sturing op input aan de orde. Wanneer er gestuurd wordt op input vormen de ingezette middelen het aangrijpingspunt<sup>38</sup>.

### **5.2.1 Sturen op kwaliteit in de openbare ruimte**

Een onderdeel van de kwaliteit van de openbare ruimte is de reinheid. Deze wordt gerealiseerd door de reinigingsdienst(-en). Reinigingsdiensten werken veelal aan de hand van veegplannen. Hierin staat waar met welke frequentie geveegd moet worden. Deze methode maakt gestructureerd en helder inroosteren van personeel en materieel mogelijk. Met deze methode wordt er gestuurd op de inzet van middelen ofwel op input. Bijkomend voordeel van deze methode is dat naar bewoners toe eenduidig kan worden gecommuniceerd waar en wanneer gereinigd wordt. Nadeel is dat er niet alleen geveegd wordt op het moment dat het nodig is, maar vaak ook te vroeg of juist te laat.

Volgens Jansen (2001) is sturing op input alleen aantrekkelijk als sturing op processen en output niet mogelijk is. Voor het beheer van de openbare ruimte zijn onlangs methoden ontwikkeld om sturen op output mogelijk te maken. Een van deze methoden is het Normeringssysteem dat Stichting Nederland schoon in samenwerking met CROW heeft ontwikkeld<sup>39</sup>. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt hierbij vastgelegd in 'schoonheidsgraden' (bijlage 2). Door middel van de

---

<sup>36</sup> Bouckaert, G. en Auwens, T., (1999). *Prestaties meten in de Overheid. Brugge: Die Keure.*

<sup>37</sup> Bogt, ter, H.J. en Heeden, van, G.J., (1994). *Kwaliteit van prestatie meting bij gemeentelijke overheden. Bestuurskunde, 3(1).*

<sup>38</sup> Jansen, R., (2001). *Besturen met prestatie-indicatoren - Vormen, eisen, risico's* - Universiteit Twente.

<sup>39</sup> CROW, (2003). *Afrekenen met zwerfafval: een werkmethode om zwerfafval te meten en aan te pakken.*

schoonheidsgraden kan op output worden gestuurd. In Nederland zijn momenteel slechts enkele gemeenten overgeschakeld naar sturing op output. Er kan dus nog veel verbeterd worden.

### **5.2.2 Het resultaat van sturen op kwaliteit**

Het resultaat is een constant en homogeen schoonheidsbeeld dat betekenis heeft voor het beleidskader Schoon, Heel en Veilig. Daarbij wordt het financieel aantrekkelijk, wanneer door toenemende efficiency er een zelfde product voor minder kosten geleverd kan worden, ofwel dat een beter product voor dezelfde kosten geleverd kan worden. Dit laatste is vanuit de beleving van alle actoren het meest wenselijk, is de ervaring vanuit de onderhandelingen van de productgroep met zijn opdrachtgevers. Dat is ook niet geheel verwonderlijk: niemand heeft problemen met een schonere leefomgeving dan het afgesproken schoonheidsniveau, vooral als het geen extra kosten met zich meebrengt maar de prijs hetzelfde blijft.

## **5.3 Model Vervuilingssnelheid, onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering**<sup>40</sup>

Hoe schoon kan de stad zijn voor een bepaald budget? Of liever, wat kost het de gemeente om een vooraf overeengekomen schoonheidsniveau te bereiken en in stand te houden?

Om dat soort vragen te kunnen beantwoorden, is in 1995 een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden van normering van zwerfvuilverwijdering door bureau Berenschot, in opdracht van de NVRD.

In al zijn eenvoud gesteld, gaat het bij het model vervuilingssnelheid om het volgende:

- Door de stichting Nederland Schoon is een systeem van schoonheidsgraden ontwikkeld. Er worden vijf schoonheidsgraden onderscheiden variërend van (zeer) schoon (aangeduid als niveau 5) tot (zeer) vervuild (niveau 1). Het blijkt in de praktijk redelijk goed mogelijk om mensen aan de hand van foto's van in wisselende mate vervuilde wegen, straten en pleinen, een eensluidende uitspraak te laten doen over de mate van vervuiling van het betreffende object.  
Met andere woorden: de vijf treden in vervuiling zijn redelijk eenduidig aan te geven. Mensen verschillen daarover, zo blijkt in de praktijk, niet te veel van mening. En je hoeft er geen reinigingsdeskundige voor te zijn.
- De stichting Nederland Schoon spreekt in zijn methode over een streefwaarde die men poogt te realiseren, en een actiegrens waarbij actie ondernomen moet worden. In het kader van het *onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering*, is vooral gebruikgemaakt van de actiegrens. In alle gevallen van waarnemen is de schoonheidsgraad bepaald, waarbij bij het bereiken van de actiegrens een reinigingsactie diende te volgen.
- Er kan dus min of meer geobjectiveerd worden vastgesteld hoe schoon een bepaald object is, respectievelijk hoe schoon het zou moeten zijn. Een veegdienst kan afspraken maken met zijn bestuurlijke opdrachtgever over de graad van schoonheid (een van de vijf treden) die niet mag worden onderschreden. En niet alleen kunnen die afspraken worden gemaakt met de politiek als opdrachtgever. Ook kan met die objectivering van de doelstelling intern, in de veegdienst, tot duidelijker afspraken worden gekomen over het moment van ingrijpen. Misschien ook wel over de wijze van ingrijpen.

---

<sup>40</sup> *Model Vervuilingssnelheid, onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering, Berenschot, 1995.*

- Een ideaalbeeld dat daarbij voor ogen staat is dat, meer dan dat tot toen (1995) toe het geval was, gereinigd wordt waar en wanneer dat op basis van waarneming ook echt noodzakelijk is. Een veegploeg stelt zelf visueel vast of het vastgestelde schoonheidsniveau van een bepaald object is onderschreden. Dat kan via het schoonheidsgradensysteem (en enige oefening in de hantering daarvan). Men heeft een beeld van de vervuiling dat past (toelaatbaar is) bij de afgesproken schoonheidsgraad en men grijpt pas in wanneer dat beeld in de praktische situatie van het object tot het minimaal aanvaardbare niveau is gezakt.

Het wordt in toenemende mate interessant om te weten of er efficiency te bereiken valt met deze nieuwe methode van reinigen, naast dat het resultaat een constanter beeld moet opleveren ten opzichte van een frequentiebestek. Daarom zijn in het onderzoek van Berenschot de volgende vragen gesteld: Het is voor het goed beheersen van de capaciteit noodzakelijk om inzicht te hebben in twee hoofdzaken.

1. Hoeveel tijd (en kosten) vergt een bepaalde reinigingsinspanning?
2. En hoe vaak moet zo'n inspanning worden gepleegd?

Wie dat weet, kan meer gericht reinigen dan tot nu toe in veel gevallen mogelijk is.

Natuurlijk is er ook nu al de ervaring van de vegers, machinisten en opzichters, die een schatting van de benodigde frequentie en inspanning mogelijk maken. Maar voor het bestuur als opdrachtgever blijkt die ervaring zonder meer niet altijd inzichtelijk te maken.

Het *onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering* wilde een bijdrage leveren aan de beantwoording van de twee genoemde hoofdzaken.

De verleiding was daarbij ontzettend groot om tot in detail gegevens te verzamelen en verklaringen voor gevonden gegevens te zoeken. Iedereen weet dat de ene situatie de andere niet is. En als het erom gaat om zaken te benoemen die van invloed kunnen zijn op de snelheid van vervuiling en de omvang van de reinigingsinspanning, dan kunnen mensen met praktijkervaring daar boeken over open doen.

Dit onderzoek was erop gericht om eerst maar eens zo goed mogelijk te *meten* hoe het in de praktijk gaat. Daarbij diende goed in de gaten te worden gehouden welke (plaatselijke) factoren een rol (lijken te) spelen. Aldus is in een vijftiental gemeenten in 1995 in minimaal vier proefgebieden per gemeente gekeken naar de snelheid van de vervuiling en de inspanning die het kostte om bij verschillende werkmethoden het object op de vooraf vastgestelde schoonheidsgraad te houden (anders gezegd, om ervoor te zorgen dat de vervuiling niet verder zou gaan dan een vooraf afgesproken niveau).

### **5.3.1 De onderzoeksopzet van Berenschot**

#### ***Beperking van de reikwijdte***

Het onderzoek was geconcentreerd op de verwijdering van zwerfvuil op de verharde weg. Niet meegenomen is de verwijdering van onkruid op de verharde weg. Evenmin is de verwijdering van zwerfvuil in aanpalend groen betrokken in het onderzoek. Dat zijn beperkingen waaraan degene die zich stoort aan onkruid of aan zwerfvuil in de bosjes, niet zo'n boodschap zal hebben bij zijn beleving van schoonheid(-sgraden). Het zijn tegelijkertijd noodzakelijke beperkingen om het onderzoek hanteerbaar te houden. Deels speelt daarbij een rol dat de zorg voor het reinigen van de weg en het reinigen van het groen in veel gemeenten (nog) aan verschillende organisatie-eenheden is toebedeeld. Belangrijker in dit verband is echter dat het reinigen van verharde oppervlakten een geheel andere aanpak en methodiek vergt dan het reinigen van groenvoorzieningen.

Natuurlijk kan gesteld worden dat dit onderzoek zich richt op "the end of pipe"-effecten. Voorkómen van zwerfvuil is minstens zo belangrijk als de verwijdering ervan en heft in zijn uiterste vorm de noodzaak van die verwijdering op. Dit onderzoek is niet gericht op mogelijkheden van zwerfvuilpreventie. Het ontkent het nut daarvan uiteraard niet. Dat zwerfvuilverwijdering vooralsnog

noodzakelijk blijft, is ons in de proefgebieden duidelijk gebleken.

Hieruit volgt dat verder onderzoek naar de mogelijkheden van beïnvloeding van zwerfafvalgedrag noodzakelijk was. Dat onderzoek heeft plaatsgevonden: Stichting Nederland Schoon, NVRD en de CROW hebben TU Eindhoven opdracht gegeven tot onderzoek naar de mogelijkheden van normactivering. De resultaten van dat onderzoek zijn verwoord in de notitie; "De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval", een literatuurverkenning en, belangrijk, twee experimenten. Hoofdstuk 6.3 gaat verder in op dit onderwerp.

### **5.3.2 Vervuilingssnelheid en reinigingskosten**

#### *Vervuilingssnelheid*

Onder die waarnemingen in het onderzoek bevonden zich uiteraard regelmatig waarnemingen die niet leidden tot een ingreep. De schoonheidstrap bleek toereikend. In ruim 1300 gevallen bleek er sprake van een zodanige toename van de vervuiling dat een andere trede op de trap was bereikt. De informatie uit waarnemingen was bepalend voor het tijdsverloop van de vervuiling.

Daarmee kon de vervuilingssnelheid worden bepaald. Die vervuilingssnelheid is bepalend voor (maar niet noodzakelijk gelijk aan) de frequentie waarmee moet worden ingegrepen.

Voor de goede orde is de vervuilingssnelheid als volgt gedefinieerd:

- De snelheid in dagen gemeten waarin een object (soort) 1 trede van het schoonheidsgradensysteem (de trap) in schoonheid zakt. Zoals te verwachten viel, wisselt die vervuilingssnelheid per trede en per objectsoort.

N.B.: Een hoog getal (groot aantal dagen) wijst dus op een lage vervuilingssnelheid en vice versa.

#### *Reinigingskosten*

In ongeveer 1350 gevallen werd tijdens het onderzoek feitelijk gereinigd.

In dergelijke situaties, waarin dus wel aanleiding tot ingrijpen werd aangetroffen, ontstond via de tijdregistratie inzicht in de duur van de met de toegepaste werkmethode gemoeide inspanning.

Gelijktijdig met de registratiewerkzaamheden is een onderzoek ingesteld naar de gemiddelde kosten per uur in de onderzochte vijftien gemeenten van:

- machinist en veger (all-inkosten per direct veeguur)
- ingezette machines (idem).

Daardoor werd het mogelijk om de waargenomen tijdsbesteding om te zetten in een geldbedrag.

Daarmee werd het begrip "reinigingskosten" geïntroduceerd.

Onder reinigingskosten, uitgedrukt in guldens, worden de kosten verstaan die veroorzaakt worden door het plegen van een reinigingsinspanning. De binnen een reinigingsinspanning toegepaste werkmethode kunnen variëren van handmatig (bezem, prikker etc.) tot machinaal (bladblazer, kleine veegmachine etc.) of een combinatie hiervan.



### 5.3.3 Karakteristieken per object

Er werd in het onderzoek gesteld dat omwille van de hanteerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten (richtgetallen) er bewust voor is gekozen om het aantal objectsoorten beperkt te houden. Deze objectsoorten zijn: doorgaande straat, woonwijk, winkelcentrum en industrie-/kantorenterrein.

Maar ieder object is per definitie uniek. Het heeft zijn eigen karakteristieken.

Er is altijd sprake van verschil in aanwezigheid van karakteristieken die mogelijk van invloed zijn op de vervuilingssnelheid en/of de reinigingsinspanning.

Om daarvan een indruk te geven, wordt in de volgende tabel een aantal karakteristieken genoemd die van invloed kunnen zijn op de vervuilingssnelheid en reinigingsinspanning.

Tabel 5.3.1. Factoren van invloed op vervuilingssnelheid en reinigingsinspanning.

	Op Vervuilingssnelheid		Op Reinigingsinspanning
1	Aanwezigheid van groenvoorziening zoals gras, struiken en of bomen.	1	Geparkeerde voertuigen
2	Het type inzamelsysteem voor huishoudelijk afval	2	De aanwezigheid van parkeerhavens
3	De aanwezigheid van bushaltes, tramhaltes en/of taxistandplaatsen	3	De aanwezigheid van obstakels (verkeersdrempels, paaltjes, bloembakken etc.)
4	De al of niet aanwezigheid van afvalbakken	4	Het ontwerp van de straat, zoals al dan niet van de verharde weg geïsoleerde trottoirs en of fietspaden
5	De aanwezigheid van een milieupark	5	De vaste momenten waarop reinigingsactiviteiten moeten worden uitgevoerd en daarmee veelal gepaard gaande congestie en bereikbaarheidsproblemen
6	De aanwezigheid van scholen in de directe omgeving	6	
7	Het gedrag van bewoners en passanten	7	De dichtheid van bewoning. (Een woonwijk met hoogbouw kent qua zwerfvuilbelasting wellicht een ander beeld dan een woonwijk met eengezinswoningen)
8	De aanwezigheid van sterk vervuilende factoren zoals betaalautomaten, snackbars, benzinstations etc.	8	
9	Het plaatsvinden van periodieke sterk publiekstrekkende activiteiten (een markt, braderie, popfestival e.d.)	9	
10	De aanwezigheid van windhoeken	10	

Uit correlatieanalyse blijkt dat slechts voor de karakteristieken "gedrag bewoners en passanten" en "het type inzamelsysteem" geldt dat er sprake is van een positief verband met de vervuilingsnelheid.

- Het huisvuilinzamelsysteem "zakken" veroorzaakt een grotere vervuilingsnelheid dan het systeem "(mini)containers". Op zich geen verbazingwekkende constatering voor wie de gevolgen van een (gemakkelijk) openscheurende zak kent. Voor Den Haag geen onbekend verschijnsel, bovendien doen de meeuwen nog een extra duit in het zakje.
- Dichtheid van bewoning en gedrag van bewoners en passanten (geïndiceerd door betrokken medewerkers van de veegdienst), blijken de vervuilingsnelheid te laten toenemen.

## **5.4 Vervuilingsnelheden**

Het onderzoek heeft ertoe geleid dat op grond van een groot aantal registraties redelijkerwijs een antwoord kan worden gegeven op de vraag: hoe lang duurt het gemiddeld totdat in een bepaalde objectsoort de treden van vervuiling worden overschreden? Dat blijkt, zoals verwacht kon worden, per objectsoort te verschillen. Bovendien is de vervuilingsnelheid per trede wisselend. De meest betrouwbare informatie (gebaseerd op veel waarnemingen) is verzameld rond de bovenste drie treden van de (5 treden tellende) schoonheidstrap. Voor sommige objectsoorten (bijvoorbeeld industrieterreinen) duurt het lang voordat de vervuiling tot de laagste treden van de trap heeft bereikt. Voor andere (winkelcentra bijvoorbeeld) geldt dat het in de praktijk niet goed mogelijk bleek om, zelfs bij wijze van proef, de vervuiling, die daar snel gaat, een niveau te laten bereiken dat koopgedrag eerder zou afschrikken dan bevorderen.

Men gaat over op het hanteren van het schoonheidsgradensysteem en bepaalt trede 3 als laagst toelaatbare. Elke keer dat niveau 3 wordt bereikt, grijpt men machinaal in en brengt het object naar trede 5. Die methode van reinigen is, zo blijkt uit het onderzoek, relatief duur.

Het was interessant om te bezien of tussentijds ingrijpen met een goedkopere werkmethode, die wellicht niet tot het maximum reinigt, soelaas kan bieden. Men neemt trede 4 waar en zet handmatige capaciteit in. De integrale machinematige ingreep die anders zou volgen bij trede 3 wordt nu in de tijd wat uitgesteld.

Interessant is dat de onderzoeksgegevens in bepaalde gevallen (doorgaande wegen) erop duiden dat de kosten van handmatig reinigen in een bepaald traject aanzienlijk lager uitvallen dan die van machinaal reinigen, terwijl hetzelfde resultaat wordt bereikt.

### **5.4.1 Effect op reinigingskosten**

Economisch gezien blijkt het nagenoeg niet aantrekkelijk om te wachten totdat schoonheidsniveau 3 bereikt is alvorens tot reinigen over te gaan. Het kostenvoordeel als gevolg van de lagere ingrijpfrequentie weegt in dat geval nagenoeg niet op tegen de hogere reinigingskosten die ontstaan doordat het schoonheidsniveau van 3 naar 5 gebracht dient te worden. In geval van een beperkt beschikbare menscapaciteit is dit echter wel een denkbare optie, mits vervolgens een veegmachine ingezet wordt. In een dergelijke situatie wordt op beschikbare menscapaciteit bespaard, maar liggen de reinigingskosten aanzienlijk hoger dan de gemiddelde reinigingskosten.

De ogenschijnlijk voor de hand liggende conclusie om in die gevallen de machine dan maar te laten staan en handmatig te werk te gaan, is enigszins voorbarig. Immers, activiteiten als zand en bladverwijdering uit goten, mede gericht op het niet verstopt raken van kolken en riolen, dienen periodiek plaats te vinden en zullen bij voorkeur machinaal geschieden. Wel is de vraag gewettigd of

het voortdurend inzetten van machines in alle gevallen wel leidt tot een optimale verhouding van kosten en resultaat. Het leidt tot nadenken bij de eventueel overwogen aanschaf van een nieuwe machine.

Uit het onderzoek van Berenschot komt dat het onbenut laten van beschikbare machinecapaciteit in elk geval (fors) van invloed kan zijn op de te hanteren veeguurtarieven. De praktijk bij productgroep Vegen in Den Haag wijst uit dat dat daadwerkelijk het geval kan zijn; het heeft uiteindelijk geleid tot een reductie van het aantal veegmachines met 30 %.

#### *Richtgetallen per traject per objectsoort*

Uit analyse is gebleken dat de reinigingskosten en vervuilingsnelheden per schoonheidstraject nogal kunnen verschillen en meestal geen logisch lineair patroon ten opzichte van elkaar laten zien.

Anders gezegd, kunnen de reinigingskosten voor de trajecten 4>5 of 3>4 aanzienlijke verschillen laten zien en hoeven de reinigingskosten voor het traject 3>5 niet tweemaal zo groot te zijn als die van het traject 4>5. Hetzelfde fenomeen geldt in nog sterkere mate voor de vervuilingsnelheden. Ook deze kunnen per trede verschillend zijn en vertonen zeker geen logisch lineair en voorspelbaar patroon.

Zo komt het vervuilen tot niveau 1 of reinigen tot niveau 2 zelden of nooit voor en zijn voor deze trajecten ook geen richtgetallen ontwikkeld. Voor de meeste trajecten zijn echter wel richtgetallen vastgesteld, waardoor het mogelijk wordt om meer gedetailleerd en op basis van het gewenste schoonheidsniveau, reinigingsbudgetten te berekenen.

Uit analyse is gebleken dat de reinigingskosten toenemen naarmate de trajectomvang toeneemt. Deze toename blijkt niet lineair (evenredig) te zijn. Voor de vervuilingsnelheid blijkt niet dat deze lineariteit evenredig toe- of afneemt naarmate de traject-omvang toeneemt. Vooral in de vervuilingsnelheid blijkt dus geen logisch voorspelbaar patroon te zitten, volgens het onderzoek van Berenschot

#### **5.4.2 Effect op vervuilingsnelheid**

In feite zijn de lineair voorgestelde vervuilingsnelheden in werkelijkheid een kromme. Daarvoor zou mogelijkwerwijs de formule met tijd als functie van trede met tussenliggende waarden ontwikkeld moeten worden, rekening houdend met de invloed van het scala van omgevingsfactoren zoals stedelijkheid en inkomensverdeling.

Deze handschoen is nog niet opgepakt door de NVRD of Stichting Nederland Schoon. Voor data uit de ervaringen bij reinigingsbedrijven die werken met het beeldbestek zou uitstekend gebruik gemaakt kunnen worden van de op de markt beschikbare programmatuur. Hiervoor zijn nu diverse ICT toepassingen beschikbaar, zoals monitoring voorzieningen waarbij GPS gekoppeld aan inspanning of schoonheidsgraad beschikbare data worden.

## **5.5 Implementatie van de reinigingsmethodiek Beeldbestek**

### **5.5.1 Overgaan van frequentiebestek naar beeldbestek**

Veel uitvoeringsorganisaties op het gebied van straatreiniging - overwegend gemeenten - hanteren een frequentiemethodiek voor het reinigen van de openbare ruimte. Een effectiever alternatief voor een frequentiemethodiek is reiniging op basis van het gewenste straatbeeld.

Reiniging op basis van een gewenst straatbeeld leidt tot een flexibeler en efficiënter reinigingsregime. Het gewenste straatbeeld kan worden uitgedrukt in een bepaalde norm voor de schoonheid. Bij de traditionele frequentie-gestuurde reinigingsmethodiek wordt standaardmatig en tijdsgebonden gereinigd. Het werken op basis van een gewenst straatbeeld ofwel een door een norm vastgestelde kwaliteit wordt een beeldbestek genoemd.

De overgang naar een beeldbestek (en een daarbij behorend normeringssysteem) blijkt een brede belangstelling te genieten bij de verschillende uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Toch blijkt het lastig om de overgang te maken. De NVRD en Stichting Nederland Schoon willen gemeenten helpen om de verandering in werkwijze in te voeren.

Daarvoor wordt in opdracht van NVRD en SNS door Tauw Milieu de leidraad ontwikkeld: "Van Frequentiebestek naar Beeldbestek"<sup>41</sup>. Dit hoofdstuk is daar een proeve van als praktijkvoorbeeld voor de koppeling van theorie naar praktijk.

#### **5.5.1.1 Redenen om niet met een beeldbestek te beginnen**

Diverse gemeenten weten van het bestaan van een beeldbestek, of overwegen om er mee aan de slag te gaan. De onbekendheid van de methodiek houdt echter nog veel gemeenten tegen. Dit zijn de acht meest gehoorde "koud water vrees punten" om niet de stap te maken van frequentiebestek naar een beeldbestek.

*Afwegingen om niet met een beeldbestek te beginnen:*

- 1. Het is lastig om de aannemer (vegen) te betrekken in het proces om tot een beeldbestek te komen, in het bijzonder als de aannemer een externe organisatie is.*
- 2. De veranderingen binnen de organisatie nemen erg veel tijd in beslag.*
- 3. Het is moeilijk om het verschil tussen frequentie- en beeldbestek uit te leggen aan derden.*
- 4. Het is moeilijk om de baten van een beeldbestek inzichtelijk te maken.*
- 5. Onbekendheid met RAW zwerfafvalsystematiek.*
- 6. Het proces van begin tot implementatie is onduidelijk, wat is de juiste stappen volgorde.*
- 7. Training van personeel (herkennen van verschillende beeldkwaliteiten).*
- 8. Vastleggen van ambitie (type kwaliteit) van een gebied.*

In de leidraad zal deze "vrees" weg genomen worden aan de hand van praktijkervaringen en een reëel geschetst beeld van de verschillen tussen een frequentiebestek en een beeldbestek .

#### **5.5.1.2 Waarom een beeldbestek**

Het grote voordeel van een beeldbestek is dat er dáár wordt gereinigd waar ook daadwerkelijk het afval zich bevindt in de openbare ruimte. Hierdoor wordt de reiniging effectiever en zal het rendement van de reinigingsinspanning hoger worden.

Zwerfafval in de openbare ruimte heeft in wezen al een aantal stappen doorlopen voordat het verwijderd wordt. In eerste instantie is er (bijvoorbeeld) een passant die zich er van ontdoet: zwerfafval komt op straat te liggen. In een tweede stadium kan een zwerfafval-deeltje al of niet worden verwijderd, bijvoorbeeld tijdens reguliere reiniging. In een frequentie bestek worden "hotspots" voor zwerfafval vaak onderbelicht. Toch bepalen deze hotspots voor een groot deel het straatbeeld kwaliteit. Deze krijgen dan ook in een beeld-bestek meer aandacht.

---

<sup>41</sup> *Van Frequentiebestek naar Beeldbestek, de Leidraad, Tauw Milieu, NVRD en Nederland Schoon, 2005 (concept)*

Een beeldbestek kent ook organisatorische voordelen ten opzichte van een frequentie bestek. Zo is het mogelijk om de RAW systematiek<sup>42</sup> toe te passen. Speciaal voor straatbeeld kwaliteit met betrekking tot zwerfafval zijn er RAW richtlijnen opgesteld. Het toepassen van RAW vormt een kader waarin afspraken betreffende prestatie, inspanning en kosten helder en juridisch correct staan beschreven. Handhaving van gemaakt afspraken en het afstemmen van de reiniging activiteiten met andere RAW-bestek activiteiten als groenbeheer worden mogelijk.

### **5.5.1.3 Hoe ziet een beeldbestek eruit?**

Het principe van een beeldbestek is simpel. Uitgangspunt is dat een gewenst straatbeeld wordt vastgesteld voor een locatie. Dit straatbeeld wordt uitgedrukt in een schoonheidsgraad. De basis voor de normering van de schoonheidsgraad is gegeven in de CROW publicatie 181 "Afrekenen met zwerfafval". Voor betreffende locatie kan een uitvoerder vaststellen of al of niet aan de gestelde norm wordt voldaan. Wanneer dit niet het geval is, zal een reiniging moeten plaatsvinden. Er bestaat eenduidigheid over de bepaling van de mate van schoonheid en de gewenste kwaliteit, het is ook duidelijk wanneer er waar gereinigd moet worden.

### **5.5.1.4 Wat zijn de voordelen van een beeldbestek?**

De voordelen van een het beeldbestek komen tot uiting bij de evaluatie door verschillende gemeentes die een beeldbestek hebben geïmplementeerd. Opvallend is dat juist de zorgen die werden geuit bij de afwegingen vooraf, als sterke punten naar voren komen tijdens de nabeschouwing. Een typerend voorbeeld is de evaluatie van de gemeente Amersfoort:

*"Aan het eind is het project geëvalueerd en de uitkomsten waren zeer bemoedigend:*

- *Het aantal uur wat nodig bleek was minder dan de voorgaande jaren.*
- *Het afgesproken beeld werd over het algemeen ruim gehaald.*
- *Er ontstond een levendige discussie over werkmethode en gebruik van materieel.*
- *Duidelijk werd ook dat regelmatig vegen zeer belangrijk is om de onkruidgroei op verharding te minimaliseren.*
- *Het bleek het zeer belangrijk om de mensen op de werkvloer te voorzien van de benodigde kennis van beeldkwaliteit en hoe daarmee te werken.*
- *Er is een opleidingsplan opgesteld voor de betreffende mensen op verschillende niveau's."*

Misschien is het grootste voordeel van een beeldbestek wel het feit dat er kennisopbouw is bij de medewerkers over het "hoe en waar te reinigen". Daarnaast ontstaat veel kennis over het te reinigen gebied. Dit alles vergroot de betrokkenheid van de medewerkers en geeft een extra stimulans en werkmotivatie.

### **5.5.2 Ervaringen met het beeldbestek**

Er is al een groep gemeenten gestart met de implementatie van het beeldbestek. De individuele ervaringen en knelpunten worden intensief met elkaar besproken in het platform kennisgroep beeldbestek onderleiding van de NVRD. Gedurende de afgelopen jaren is er een dusdanige hoeveelheid ervaringskennis opgebouwd dat gemeenten die overwegen om te starten met het beeldbestek en gemeenten die problemen ervaren met de implementatie van het beeldbestek deskundig en snel begeleid kunnen worden.

---

<sup>42</sup> Afrekenen met zwerfafval" CROW publicatie 181, 2004

### **5.5.3 De kosten van een beeldbestek**

Het klinkt misschien onwennig, maar de kosten van een reinigingsregime op basis van beeldkwaliteit hoeven zeker niet hoger te zijn dan die voor reiniging op basis van frequentie. Sterker, naarmate de betrokkenen de beeldsystematiek beter gaan hanteren kan er een reductie van de reinigingskosten ontstaan.

De kosten van een beeldbestek moeten opgesplitst worden in twee typen kosten.

1. de kosten voor invoering van het beeldbestek (veranderingsproces van frequentiebestek naar een beeldkwaliteitbestek).
2. De kosten van reiniging.

De kosten van het veranderingsproces zijn lastig te schatten. Dit heeft alles te maken met de soort van organisatie en de manier waarop het reinigingsregime in de oude situatie georganiseerd is. Bijvoorbeeld: hoe groot is de inspanning die geleverd moet worden met betrekking tot opleidingen van personeel dan wel aannemer, hoeveel gegevens zijn er bekend van een bepaalde wijk, bestaat er al gebiedsgerichte reiniging doormiddel van wijkteams of is alles intergraal georganiseerd.

De kosten van reiniging zijn transparanter. Het meest veilige is om de kosten van reiniging gelijk te stellen aan die in de oude situatie. Dit kan door het beeldkwaliteit in de oude situatie als doel te stellen in het nieuwe reinigingsregime. Het is dan later dan mogelijk om de doelstellingen voor de beeldkwaliteit te variëren. Uit verschillende praktijkvoorbeelden is bekend dat het reinigen op basis van kwaliteitsbeelden efficiënter en flexibeler is, de kosten voor het reinigen dalen hierdoor.

### **5.5.4 De organisatorische en communicatie aspecten**

De invoering van een beeldkwaliteitbestek heeft een aanzienlijke invloed op de organisatie en communicatie binnen een gemeente. Hierbij zijn vier aspecten van belang:

- De politiek
- De interne organisatie
- De aannemer
- De bewoners

#### *De politiek*

Het is van belang dat het veranderingsproces van frequentiebestek naar beeldbestek gedragen wordt door het bestuur van de gemeente. Hiervoor is het nodig dat er een heldere uitspraak komt over het ambitieniveau dat een gemeente voor ogen heeft. Dit voorkomt in de toekomst veel discussie en maakt het makkelijker om open te communiceren met bewoners en gebruikers van een bepaald gebied.

#### *De interne organisatie*

Het is van belang om een goede schatting te maken in de middelen die nodig zijn, in termen van personeel en materieel. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van wijk service teams, handhaving e.d. Probeer vervolgens verantwoordelijkheden te benoemen en die vervolgens diep weg te leggen bij de medewerkers en ze daarvoor te belonen. Bij een beeldbestek worden van een reiniger meer verantwoordelijkheden verwacht dan in het geval van een frequentie bestek.

#### *De aannemer*

De gemeenten die werken met aannemers (intern/extern of combinatie) dienen vroegtijdig de aannemer te betrekken bij de veranderingen die gaan plaats vinden. Zo heeft de aannemer voldoende tijd om zijn personeel op te leiden maar ook kan hij een waardevolle inbreng hebben met ervaringen in betreffende specifieke locaties.

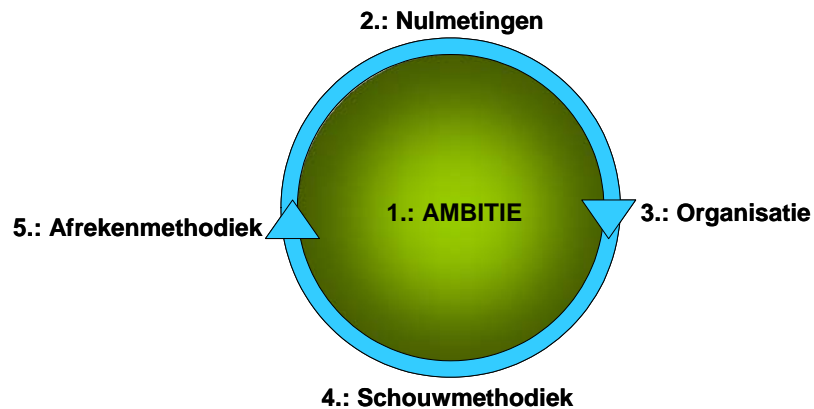
*“Uitbesteden over een langere periode dan één jaar heeft het voordeel dat een aannemer meer kan investeren en een aantal werkzaamheden preventief zal uitvoeren.”*

#### *De bewoners*

Beeldbestek in een uitstekend communicatiemiddel naar de burgers! Doordat het beeldbestek onder anderen bestaat uit visuele inspecties, is het mogelijk om de doelstellingen van de gemeente te tonen aan de burgers. Hierdoor wordt er helderheid in het verwachtingspatroon gegeven. Eventuele burgerklachten kunnen nu makkelijker getoetst worden.

### 5.5.5 Beeldbestek - stapsgewijs

Het veranderingsproces om van een frequentiebestek tot een beeldbestek te komen is schematisch in stappen weer te geven. Deze stappen kunnen door een gemeente als deelprojecten binnen het gehele veranderingstraject uitgevoerd worden.



#### 1. *Ambitie*

Alles begint met het vaststellen of uitspreken van de ambitie van het bestuur van de gemeente. Deze ambitie moet vervolgens vertaald worden in acties van personen maar ook in ambitie van straatbeeld kwaliteit. Deze ambitie is tevens erg belangrijk om voldoende draagvlak te creëren binnen de gemeentelijke organisatie.

#### 2. *Nulmetingen*

De tweede stap is het uitvoeren van nulmetingen in de verschillende gebieden van de gemeente tijdens het uitvoeren van de reiniging met de “oude” methodiek, dus nog in de situatie waarin gereinigd wordt doormiddel van een frequentiebestek. Geregistreerd wordt wat de huidige kwaliteit van het straatbeeld is. Dit kan afwijken van de ambitie die uitgesproken is voor betreffend gebied. Verder is het van belang om alle data die beschikbaar zijn vast te leggen bijvoorbeeld: Wat is de schoonheidsklasse volgens het nieuwe systeem? Wat is de veegfrequentie? Wat zijn de kosten? Welke type locaties zijn er aanwezig binnen de gemeente?

#### 3. *Organisatie*

De derde stap bestaat uit het informeren en opleiden van de organisatie en de uitvoerenden. Hierbij moet het voor iedereen duidelijk zijn welke normen er gehanteerd worden bij een bepaalde kwaliteitsafspraken. De medewerkers die belast zijn met de reiniging van de openbare ruimte moeten voldoende geïnstrueerd worden hoe en wanneer te reinigen bij het aantreffen van gebieden met verschillende straatbeelden. Het is erg belangrijk om de eventuele aannemer nauw te betrekken bij het veranderingsproces en de opleidingen van het personeel. Het bijhouden van de kennis betreffende het beeldbestek is een voortdurend aandachtspunt.

#### 4. *Evalueren doelstellingen met de schouwmethodiek*

De vierde stap is het evalueren van de doelstellingen die gesteld zijn voor de verschillende gebieden binnen de gemeente. Dit kan doormiddel van een schouwmethodiek. Medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het beeldbestek maken periodiek een inspectieronde. Er zijn voorbeelden dat bij deze inspectie burgers betrokken worden bij het beoordelingsproces. Vragen die dan gesteld worden zijn: haal ik mijn doelstellingen?, wat is mijn inzet geweest?. Dit alles dient om een goede terugkoppeling te verzorgen en zodoende het beeldbestek te optimaliseren.

#### 5. *Afrekenmethodiek*

De vijfde stap is het vaststellen van een afrekenmethodiek. In deze fase is het belangrijk om de kosten voor reiniging flexibel te maken. Er wordt een link gemaakt tussen de inzet van middelen om een bepaalde beeldkwaliteit te behalen en de werkelijke kosten die daarvoor noodzakelijk zijn geweest.

Het effect zal nu gaan optreden dat het onderhoud van gebieden die van nature schoon zijn of

gebieden met een laag schoonheidsambitie niveau minder kost dan in een frequentiebestek waar standaard bedragen worden gehanteerd.

### **5.5.6 De relatie tussen invoering beeldbestek en de interactieve overheid**

Bij de beschrijving van de invoering van beeldbestek zijn een aantal aspecten naar voren gekomen (H 5.4) die terug te vinden zijn in het hoofdstuk over de theoretische perspectieven op management in overheidsorganisaties. Zo is in dit hoofdstuk het aspect communicatie met de burger en politiek terug te vinden, belangrijk voor het onderwerp interactieve overheid uit hoofdstuk 3.4.

Ook valt op te maken dat de wijze van sturing op een andere leest geschoeid zal moeten zijn dan de bureaucratische overheid van Max Weber. De medewerkers moeten immers zelf verantwoordelijkheid nemen bij het uitvoeren van een beeldbestek. Dan past het niet dat de medewerkers zich afhankelijk van de hiërarchie moeten opstellen. Daardoor valt eigen initiatief weg en blijft men wachten op een opdracht. Werken op beeldkwaliteiten vereist juist eigen initiatief: veeg ik hier nu wel of niet?

En terecht wordt gewezen op het opleiden en trainen van mensen voor de nieuwe werkmethode, dat vereist inspanningen van de organisatie.

De eigenheden van New Public Management: efficiënt, effectief en eenvoudig zijn zeker terug te vinden in de opmerkingen over de kosteneffectiviteit (H 5.3). Al in hoofdstuk 2 is de relatie van werk verkrijgen in concurrentie in relatie met de opstelling van de medewerkers tot efficiencyverbetering besproken. Beeldbestek is een uitstekend instrument om prestatiegerichte contracten aan te gaan. Prestatiegerichtheid past uitstekend in New Public Management.

Ik kan niet nalaten het artikel in het blad GRAM, vakblad voor reinigings- en inzamelbedrijven, te citeren, over de eerste ervaringen met betrekking tot het invoeren van het beeldbestek in Den Haag.

#### **De omslag van frequentiebestek naar een beeldbestek**

Arie Langhorst (gemeente Den Haag)

Nog regelmatig worden we gebeld door bezorgde bewoners van De Deelgemeente met de vraag waar de veegploeg nu blijft. Ons antwoord is tegenwoordig ook een vraag: is uw straat vuil?

Ook de veger en leidinggevende hebben een lastige periode achter de rug. Wat voorheen normaal was (gewoon alle straten door en vegen) moest ineens helemaal anders. Kreten als 'vegen met verstand' en 'alleen vegen wat vuil is' bereikten de werkvloer. Voor het management leek het zo simpel, maar de man op straat had moeite om niet eerst de bezem op de grond te zetten in plaats van eerst te inventariseren waar het vegen nu nodig was.

De manier van kijken naar het werk moest veranderen. Het werk moest eerst objectief beoordeeld kunnen worden om vervolgens een plan te kunnen trekken hoe en waarmee het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. Dat is toch heel wat anders dan 'de bezem op de grond en vegen maar'.

Het was duidelijk dat vegers en leidinggevendenden niet alleen een goed beeld moesten krijgen van de verschillende kwaliteitsniveaus, maar ook kennis moesten hebben van de vervuilingssnelheid van een straat. Deze twee ingrediënten bepalen immers wanneer en waar 'ingegrepen' moet worden.

De ervaren wijkveger kan over het algemeen goed aangeven wat de vervuilingssnelheid in zijn wijk is, al noemt hij dat niet zo. Meestal hoor je iets als 'er is geen eer te behalen in die straat' of 'nette straat'. Het was dus belangrijk die kennis van de veger te koppelen aan de bepaling van de verschillende kwaliteitsniveaus. Het goed gebruik maken van die kennis en ervaring en tegelijk de uitvoerenden te leren om gaan met het beoordelen van de kwaliteitsniveaus is van groot belang geweest.

Parallel aan bovenstaande is veel tijd geïnvesteerd in training en opleiding o.a. op het gebied van samenwerking, communicatie en resultaatgericht werken voor alle betrokken medewerkers. Hierdoor is een omgeving ontstaan waarbij verantwoordelijkheden duidelijk en laag in de organisatie gelegd zijn. Begrip en respect zijn nu voelbaar aanwezig op de verschillende hiërarchische niveaus.

## **Deel 2**

Dit deel gaat in op de gedragscomponenten die zwerfafval veroorzaken en beschrijft ze, en er wordt



ingegaan op attitudes, sociale normen en perceptie. Vervolgens worden de beïnvloedingsmogelijkheden tegen het licht gehouden en knelpunten in gedragsverandering beschreven. Voorzieningen hebben effect op gedrag, blijkt uit onderzoek van TU Eindhoven over normactivering. Hier wordt een theoretische beschouwing gegeven en is empirisch onderzoek uitgevoerd met vorm en plaatsing van afvalbakken en effect op gedrag.

In hoofdstuk zeven worden de theorieën benut en wordt de mix van de mogelijke beleidsinstrumenten als handreiking aangegeven om de totale zwerfafvalproblematiek aan te pakken. Voorzieningen zoals het goed plaatsen van afvalbakken of het goed schoonmaken en schoonhouden van de openbare ruimte maken hier onderdeel van uit, maar zijn slechts één van de instrumenten. Daarom is ingezoomd op de aspecten van de Preek, de Wortel en de Zweep en de beleidsmatige achtergronden van de beleidsinstrumenten. Dit leverde voor de brancheorganisatie NVRD het inzicht op dat het hele scala van beleidsinstrumenten aangesproken dient te worden, wil aanpak van het zwerfafvalprobleem succesvol zijn. Daarop is in samenwerking met DHV-milieu de VEGER tot stand gekomen, een onderzoeksinstrument om te weten te komen hoever een gemeente staat bij het toepassen van de verschillende instrumenten, opdat aanpassingen in het beleid gerealiseerd kunnen worden. In bijlage 3,4 en 5 kunt u lezen wat dat voor stadsdeel Loosduinen betekent.

## **6. Zwerfafval en gedrag**

### **6.1. Zwerfafval**

Zwerfafval staat al jaren bovenaan in ergernislijsten van Nederlanders. In 6.1 wordt globaal ingegaan op de oorzaken van zwerfafval. Vervolgens in 6.2 wordt de belangrijkste oorzaak van zwerfafval uitgewerkt: menselijk (wan-)gedrag. In de daaropvolgende paragraaf 6.3 wordt op de mogelijkheden normactivering ingegaan: is gedragsbeïnvloeding mogelijk en hoe is dat onderzocht. In 6.4 wordt de empirie met een voorbeeld van gedragsbeïnvloeding op het strand van Kijkduin beschreven.

#### **6.1.1 Oorzaken zwerfafval**

Zwerfafval ontstaat vooral doordat afval niet in de daarvoor bestemde voorzieningen terecht komt. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen:

1. menselijk gedrag
2. onjuist beheer en voorzieningen
3. inzamelproces

De eerste en belangrijkste oorzaak ligt bij het gedrag van mensen. De tweede ligt bij het ontbreken van (de juiste) voorzieningen om zwerfafval op de gewenste plaatsen te deponeren en onjuist beheer van de openbare ruimte. Ten derde kan zwerfafval ontstaan tijdens het inzamelproces van huishoudelijk- en bedrijfsafval. Enerzijds veroorzaken huishoudens en bedrijven zwerfafval door het verkeerd aanbieden van hun afval. Door het te vroeg buiten zetten van bijvoorbeeld vuilniszakken of minicontainers, kan afval in de openbare ruimte terechtkomen. Anderzijds kan zwerfafval ontstaan tijdens het inzamelen. Door morsing tijdens het inzamelproces of het vergeten om delen van het afval in te zamen, kan afval in de openbare ruimte terechtgekomen. Uit onderzoek van Encams in 2002 blijkt dat in Groot-Brittannië voetgangers en automobilisten 87% van het zwerfafval veroorzaken. Slecht 3% wordt veroorzaakt door de inzameling van huishoudelijk afval en 4% van bedrijfsafval.

Met het ontstaan van zwerfafval ten gevolge van het inzamelproces van huishoudelijk en bedrijfsafval, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk niet meer ingegaan.

Het bovenstaande impliceert dat het ontstaan en preventie van zwerfafval voor een groot deel afhankelijk is van onwenselijk menselijk gedrag en gedragsbeïnvloeding. Dit wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt.

### **6.2 Zwerfafval en gedrag**

Driekwart van de Nederlanders ziet wel eens anderen afval op straat gooien, terwijl maar een kwart zegt zelf zwerfafval op straat te gooien. Het ontstaan van zwerfafval is een gevolg van vele factoren. Het komt er op neer dat mensen niet altijd hun afval in de daarvoor gewenste plaatsen deponeren.

In deze paragraaf wordt getracht het ontstaan van zwerfafval te verklaren op basis van het tot stand komen van menselijk gedrag. In 6.2.1 wordt ingegaan op attitudes, sociale normen en perceptie. Vervolgens wordt in 6.2.2 het Triademodel beschreven. Met het Triade-model kan de kans op het gewenste gedrag worden berekend. Daarna staat in 6.2.3 hoe gedragveranderingen gerealiseerd kunnen worden en ten slotte worden in 6.2.4 de knelpunten om gedragsveranderingen te bewerkstelligen geanalyseerd.

### **6.2.1 Attitudes, sociale normen en perceptie**

Menselijk (wan-)gedrag is misschien wel de voornaamste reden dat er een zwerfafvalprobleem bestaat. Niet alleen bij zwerfafval, maar ook bij veel andere problemen in de openbare ruimte speelt menselijk gedrag een grote rol. Om erachter te komen waarom mensen bepaald gedrag vertonen, is het nodig om te weten hoe bepaald gedrag tot stand komt. Als bekend is hoe gedrag tot stand komt, kunnen mogelijkheden worden gezocht om dit gedrag te beïnvloeden.

#### **Attitudes**

Gedrag is goed te voorspellen aan de hand van attitudes die een persoon heeft ten opzichte van een attitudeobject. Een attitude is een soort houding die een persoon heeft tegenover een bepaald onderwerp en een attitudeobject is een onderwerp waar een persoon op een bepaalde manier tegenover staat, zoals bijvoorbeeld zwerfafval. Wanneer men weet wat voor attitude een persoon heeft ten opzichte van een attitudeobject, dan is het gedrag ten opzichte van het attitudeobject eenvoudiger te voorspellen.

Volgens de drie componenten theorie is een attitude opgebouwd uit drie componenten)<sup>43</sup>:

- *de cognitieve component*  
Deze component omvat de waargenomen informatie en kennis die een persoon heeft omtrent een attitudeobject. Die informatie kan een persoon opdoen uit allerlei informatiebronnen en uit eigen ervaring.
- *de affectieve component*  
De affectieve component wordt beschouwd als het centrale element van een attitude, omdat dit een negatieve of positieve beoordeling weergeeft. Het zijn de gevoelens en emoties die in relatie staan tot een attitudeobject.
- *de conatieve component*  
Deze verwijst naar de neiging of intentie om tot actie te komen op grond van een bepaalde attitude (gedragsintentie). Een gunstige attitude leidt niet altijd tot actie.

Attitudes corresponderen niet noodzakelijkerwijs met gedrag, maar in bepaalde situaties is deze correlatie sterk aanwezig. Gedrag wordt het best door attitudes voorspeld wanneer deze attitudes sterk en specifiek zijn. Echter, er zijn ook andere factoren die gedrag bepalen (en die soms in strijd zijn met attitudes).

---

<sup>43</sup> Tönis, I.C.M., Zonneveld, C.A.J.M. en de Haan, J.C., (1996). *Attituden en bedrijfsopleidingen: de basis*. In: *Opleiders in Organisaties. Capita Selecta*, p.28, p.29.

### ***Sociale normen***

Naast de attitudes spelen sociale normen een grote rol bij het vertonen van gedrag ten opzichte van zwerfafval en andere problemen in de openbare ruimte<sup>44</sup>. De mogelijke invloed van de sociale norm bestaat uit twee delen:

- *opvattingen omgeving*  
Wat zal de omgeving denken van bepaald gedrag?
- *bereidheid tot conformeren*  
Hoe is men bereid om zijn standpunt te veranderen naar de normen van de omgeving?

In het geval dat de geldende sociale norm binnen een doelgroep afwijkt van de attitudes van een persoon en deze persoon is bereid tot conformeren, dan zal deze persoon sociaal wenselijk gedrag vertonen. De kracht van een sociale norm hangt samen met de mate waarin iemand op zijn gedrag kan worden aangesproken. In de anonimiteit zal iemands attitude doorslaggevend zijn en bij gedrag dat meer in de openbaarheid plaatsvindt zal de invloed van de sociale norm toenemen .

Dit geldt ook voor gedrag inzake zwerfafval. In de directe leefomgeving is er duidelijk zicht van de buurt op wat anderen in de omgeving van hun eigen huis laten liggen. Hierdoor zal men niet snel afval weggooiden in de buurt van het eigen huis, want de kans dat men aangesproken wordt, is redelijk groot. De invloed van de sociale norm is hier hoog. In de anonimiteit van bijvoorbeeld natuur- en recreatiegebieden, maar ook in de juist drukke winkelcentra, is de kans dat iemand aangesproken wordt op zijn of haar gedrag veel kleiner. Hier zal iemands attitude inzake het veroorzaken van zwerfafval doorslaggevend zijn.

### ***Perceptie***

Perceptie speelt een grote rol bij problemen in de openbare ruimte en speelt een rol bij vertonen van gedrag. Perceptie is het proces waarbij de persoon prikkels vanuit de omgeving selecteert, organiseert en interpreteert, zodat er een zinvol en betekenisvol beeld van de werkelijkheid ontstaat<sup>45</sup>. Mensen maken bewust en onbewust een keuze uit de hoeveelheid informatie, die op hen afkomt. Wat de waarnemer selecteert uit de binnenkomende prikkels hangt af van zijn gemoedstoestand en kennis.

Omdat mensen niet dezelfde binnenkomende prikkels selecteren, hebben mensen een verschillende perceptie. Gevolg is dat mensen verschillend kijken naar (problemen in) de openbare ruimte. Waar de één zich stoort aan een enkel blikje op een grasveld, ziet een ander pas zwerfafval als er bijna geen grasspriet meer te zien is. Deze perceptie is van grote invloed op het zwerfafvalgedrag. Ook de interpretatie van binnengekomen prikkels verschilt per persoon. Wat de één schoon vindt, kan een ander juist vuil vinden. Kortom: de perceptie is afhankelijk van een hoge mate van subjectiviteit.

Er bestaat een verschil bestaat tussen de perceptie van soorten zwerfafval in de openbare ruimte en de werkelijk waargenomen hoeveelheid zwerfafval. In de perceptie van mensen zijn blikjes en flesjes de belangrijkste onderdelen van zwerfafval, terwijl in werkelijkheid papier verreweg het belangrijkste onderdeel (in gewicht) van het zwerfafval is. Perceptie staat in nauw verband met de belevingswaarde van de openbare ruimte.

---

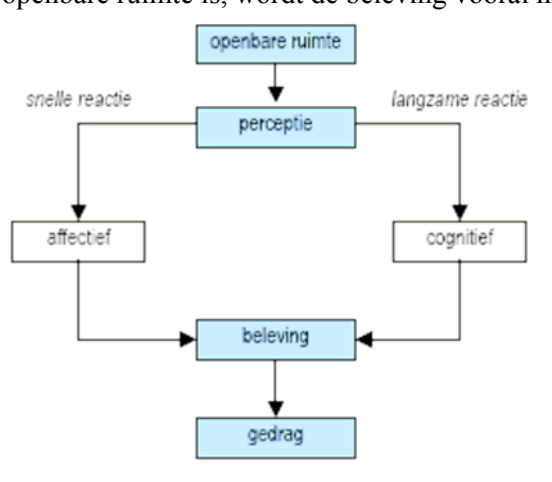
<sup>44</sup> Koning, H., (1998). *Het sociaal instrumentarium: Richting een betere inzet in het lokale milieubeleid*. Katholieke Universiteit Nijmegen.

<sup>45</sup> Ace! Management Partners, (2003). *Crash Course Management Psychologie*.

Volgens het psycho-evolutionaire model (figuur 6.1)<sup>46</sup> leidt de perceptie van de openbare ruimte tot twee reacties:

- de snelle affectieve (gevoelsmatige) reactie
- de langzame cognitieve reactie

In eerste instantie leidt volgens Ulrich de perceptie van de openbare ruimte altijd tot een snelle, onbewuste reactie. Deze affectieve reactie wordt primair bepaald door de directe perceptie van de kenmerken van de openbare ruimte. Omdat de affectieve reactie een erg snelle en onbewuste reactie op de openbare ruimte is, wordt de beleving vooral hierop gebaseerd.



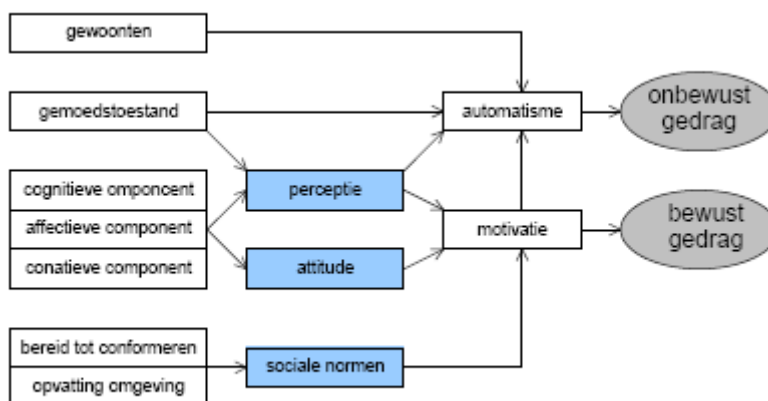
Figuur 6.1 Psycho-evolutionaire model

Bron: Steg en Buijs (2004)

### Gedragsmodel

Uit de hierboven besproken factoren kan een gedragsmodel worden samengesteld (zie figuur 6.2).

In het model is onderscheid gemaakt tussen bewust en onbewust gedrag. Bewust gedrag is gedrag dat men 'willens en wetens' verricht en onbewust gedrag is gedrag dat gebaseerd is op automatische handelingen en/of gewoonten. Veel mensen zijn onbewust van hun gedrag met betrekking tot de openbare ruimte. Afval wordt uit automatische in de afvalbak gegooid of niet.



Figuur 6.2 Gedragsmodel voor bewust en onbewust gedrag<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Bron: Steg, L., en Buijs, A., (2004). *Psychologie en duurzame ontwikkeling: de psychologie van milieugedrag en natuurbeleving*. Vakreview

<sup>47</sup> Bronnen: Erasmus Universiteit (2001) en Informatiebeveiliging jaarboek 2001/2002

### 6.2.2 Het Triade model

Met het Triade model kan de kans worden voorspeld op het plaatsvinden van gewenst gedrag. Dit wordt gedaan met behulp van Triade-factoren.

#### **Triade-factoren**

Het triade model<sup>48</sup> gaat uit van de aanname dat gedrag plaatsvindt als voldaan wordt aan drie voorwaarden tot dat gedrag: de persoon moet het gedrag willen vertonen, moet instaat zijn om het gedrag uit te voeren en moet door de omstandigheden in de gelegenheid gesteld worden het gedrag te vertonen. Met andere woorden, er dient sprake te zijn van voldoende motivatie, capaciteit en gelegenheid.

Motivatie is de mate waarin een persoon een doel wenst te bereiken of interesse heeft voor het vertonen van gedrag X. Voor zwerfafval kan dit de motivatie zijn om iets in de afvalbak te gooien en het resultaat een schone leefomgeving ofwel de mate waarin een gebruiker belangstelling heeft voor zijn weggooigedrag. Capaciteit is de mate waarin een persoon over eigenschappen, vaardigheden en instrumenten beschikt om gedrag X uit te voeren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen: fysieke, mentale, financiële en materiele capaciteit. Gelegenheid betreft de mate waarin de buiten de persoon gelegen omstandigheden bevorderend of remmend inwerken op gedrag X. Gelegenheid omvat fysieke, materiele, weers-, maatschappelijke en sociale omstandigheden en de beschikbare hoeveelheid tijd. Sociale normen in bepaalde doelgroepen kunnen verhinderen dat een persoon zwerfafval in de daarvoor bestemde afvalbakken gooit. Ook de aanwezigheid van afvalbakken en de netheid van de omgeving vallen onder de factor gelegenheid.

#### **T-score**

De persoon zelf maakt een subjectieve inschatting van de drie Triade-factoren. Dit wordt aangegeven op schaal van 0.0 tot 1.0. Het model dwingt mensen na te denken over de belangrijkste oorzaken van hun gedrag. De waarschijnlijkheid van het criteriumgedrag (het gewenste gedrag) is het product van de waarden van de drie factoren:

$$T = M \times C \times G$$

T	= Triade-score	$0 \leq T \leq 1$
M	= Motivatie	$0 \leq M \leq 1$
C	= Capaciteit	$0 \leq C \leq 1$
G	= Gelegenheid	$0 \leq G \leq 1$

De T-score is dus de waarschijnlijkheid voor het vertonen van het gewenste gedrag en drukt een kans uit. Er geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de waarschijnlijkheid. Wanneer een persoon met afval bijvoorbeeld erg gemotiveerd is om een schone leefomgeving te realiseren ( $M=1$ ) en hiervoor ook de capaciteiten heeft ( $C=0.9$ ), maar hiervoor niet in de gelegenheid wordt gesteld, omdat er bijna geen afvalbakken zijn ( $G=0.4$ ), dan is de kans dat deze persoon zijn afval in afvalbak gooit  $1 \times 0.9 \times 0.4 = 0.36$ . De kans dat het afval in de afvalbak terechtkomt is bij deze persoon 36%. Wanneer extra afvalbakken worden geplaatst, zal de G-score toenemen en de kans dat het afval wel in de afvalbak terechtkomt, zal hoger worden.

De drie factoren in het model zijn alledrie gelijktijdig werkzaam en even belangrijk. Met behulp van het model is te zien waarop de beleidsmaker zich moet richten om de waarschijnlijkheid van het gewenste gedrag te verhogen. Het heeft geen zin om één factor te stimuleren als de andere factoren een hele lage waarde hebben.

---

<sup>48</sup> *Poiesz, T.B.C., (1999). Gedragsmanagement; Waarom mensen zich (niet) gedragen. Wormer: In-merc.*

### 6.2.3 Gedragsbeïnvloeding

Gedrag is een keuze. Keuzes staan niet van tevoren vast. Dit betekent dat keuzes kunnen worden beïnvloed en dat het mogelijk is om gedrag te sturen. In deze subparagraaf worden een aantal theorieën gepresenteerd hoe gedragsbeïnvloeding kan plaatsvinden.

#### **Beïnvloeding attitudes**

Aangezien attitudes een sterke relatie hebben met gedrag, ligt het voor de hand om attitudes te beïnvloeden om de gewenste gedragsverandering te bewerkstelligen.

Er zijn drie redenen om attitudes te beïnvloeden:

- het ontwikkelen van een attitude
- veranderen van een attitude
- versterken of verzwakken van een attitude

Wanneer mensen geen attitude hebben omtrent zwerfafval is het noodzakelijk om een gewenste attitude te ontwikkelen. Deze doelgroep zal voornamelijk onbewust gedrag vertonen inzake zwerfafval. Sommige doelgroepen hebben ongewenste attitudes. In dit geval zal de ongewenste attitude moeten worden veranderd in een gewenste. Veel personen hebben al de juiste attitude inzake zwerfafval, maar deze is niet altijd voldoende sterk aanwezig. Voor deze doelgroep moet de juiste attitude versterkt worden.

Beïnvloeding van attitude kan plaatsvinden via de cognitieve, affectieve of conatieve component<sup>49</sup>. De cognitieve (kennis) component kan worden beïnvloed door het verstrekken van extra informatie. Door in te spelen op de menselijke emoties kan de affectieve (gevoel) component worden beïnvloed. De conatieve (gedrag) component kan tenslotte worden beïnvloed door personen te confronteren met hun eigen gedrag. Volgens het Elaboration Likelihood Model van Petty & Cacioppo<sup>50</sup> zijn er twee manieren om personen te beïnvloeden:

- *Centrale route*  
Deze route kan genomen worden bij mensen met een hoge motivatie en betrokkenheid met de zwerfafvalproblematiek.
- *Perifere route*  
Deze route wordt genomen bij mensen met een lage motivatie en betrokkenheid met de zwerfafvalproblematiek.

Bij beïnvloeding spelen drie factoren een grote rol: dit zijn de bron, de boodschap en de ontvanger. Er geldt dat hoe geloofwaardiger en meer gewaardeerd de bron is, des te groter wordt de attitudeverandering. Bij de perifere route geldt dat bij een langere blootstelling aan de boodschap, de beïnvloeding groter is. Bij de centrale route geldt dit alleen wanneer de boodschap daadwerkelijk iets toevoegt aan de al opgedane kennis. Uitgekeken moet worden voor de 'information overload'<sup>51</sup>. Deze treedt op wanneer teveel informatie wordt aangeboden en de consument deze boodschappen gaat negeren. Daarnaast hebben sterke argumenten, boodschappen met grote angstfactor en positieve emoties in een boodschap invloed op de attitudeverandering. Tenslotte zijn de ontvangers van de boodschappen verschillend. Verschillende soorten boodschappen beïnvloeden verschillende soorten mensen. Bij het geven van voorlichting moet met deze dingen rekening gehouden worden.

#### **Triade segmenten: doelgroepen**

De meest eenvoudige beïnvloedingsstrategie komt neer op het verhogen of verlagen van de M-, C- en/of G-waarde(n). In de praktijk ontstaat echter vaak een 'mismatch' tussen de aard van het probleem en de beïnvloedingsmaatregel(en). Het lijkt erop dat maatregelen tot gedragswijziging eerst worden gezocht in motivatie, daarna in capaciteit en tot slot in gelegenheid. Dit leidt tot een overdaad aan motivatiegerichte maatregelen. Dit is een ineffektieve en inefficiënte benadering. Van een andere 'mis-

---

<sup>49</sup> Tönis, I.C.M., Zonneveld, C.A.J.M. en de Haan, J.C., (1996). *Attituden en bedrijfsopleidingen: de basis*. In: *Opleiders in Organisaties. Capita Selecta*, 28, p.29 -.

<sup>50</sup> Goubin, E. en Mestiaen, B., (2002). *Overheidscommunicatie voor kansarme doelgroepen*.

*MEMORI: onderzoeksgroep van de Katholieke Hogeschool Mechelen.*

<sup>51</sup> Poiesz, T.B.C., (1999). *Gedragsmanagement; Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Inmerc.

match' is sprake wanneer de maatregel gericht is op één van de Triade-factoren, terwijl het probleem ligt bij een combinatie van Triade-factoren. Bij de opzet van een beïnvloedingsstrategie is het van belang rekening te houden met de aard van de doelgroep waarvan het gedrag zou moeten veranderen. Mensen verschillen van elkaar ten aanzien van de voorwaarden tot hun huidige gedrag. Aan de hand van het Triade-model is het mogelijk om segmenten te onderscheiden met een bepaald Triade-profiel<sup>52</sup>. Hierbij worden per Triade-factor twee kwalitatieve waarden gehanteerd: hoog en laag. Onderscheid in meer dan twee niveaus is ook mogelijk, maar maakt de segmentering complexer en minder praktisch. Met twee niveaus kunnen acht verschillende combinaties worden onderscheiden, die gezamenlijk de segment-matrix vormen.

		Motivatie hoog	Motivatie laag
Capaciteit hoog	Gelegenheid hoog	1	5
	Gelegenheid laag	2	6
Capaciteit laag	Gelegenheid hoog	3	7
	Gelegenheid laag	4	8

Tabel 6.1 Triade segmenten  
Bron: Poiesz (1999)

In groep 1 zitten de mensen die zeer gemotiveerd zijn, veel capaciteit en gelegenheid hebben, de zogenaamde 'freaks'. In groep 8 zitten de zogenaamde hopeloze gevallen. Tussen deze twee extremen zitten de mensen die nog niet het gewenste gedrag vertonen, maar hiervoor verschillende redenen hebben. Dit komt tot uiting in de verschillende Triade-profielen. De segmentering maakt het mogelijk na zorgvuldige gedragsanalyse de juiste beïnvloedingsmaatregelen te selecteren en toe te passen op de beoogde doelgroep. Een reclamecampagne primair gericht op het verhogen van de motivatie om afval in de afvalbak te gooien gericht op groep 3 en 4 is onverstandig, veel beter is het om deze groepen te wijzen op de geringe moeite om afval in een daarvoor bedoelde bestemming achter te laten.

Met betrekking tot de zwerfafvalproblematiek heeft een gemeente de beschikking over de volgende beleidsinstrumenten:

- communicatie en voorlichting,
- handhaving,
- voorzieningen,
- reiniging,
- participatie.

Analyse van de triade segmenten kan uitwijzen welk type(n) instrument(en) het beste ingezet kunnen worden.

<sup>52</sup> Poiesz, T.B.C., (1999). *Gedragsmanagement; Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Inmerc.

#### **6.2.4 Knelpunten in gedragsveranderingen**

##### **Gewoontegedrag**

Het meeste gedrag dat mensen vertonen is gewoontegedrag. Gewoontegedrag is een vorm van onbewust gedrag. Gewoontegedrag is één van de oorzaken waarom mensen niet milieuvriendelijker handelen. Mensen zijn gewend aan dit gewoontegedrag en stellen geen vragen meer bij dit betreffende gedrag. Het doorbreken van gewoontegedrag vergt de nodige inspanning. Allereerst moeten mensen beseffen dat ze een keuze maken, het al dan niet weggooien van afval op de daarvoor bestemde plaatsen. Vervolgens moeten ze bewust worden gemaakt van deze keuze<sup>53</sup>. Pas dan hebben maatregelen gericht op gedragsverandering zin.

Aangezien het meeste afval op de daarvoor bestemde plaatsen belandt, lijkt het erop dat mensen niet gewoontegedrag zwerfafval veroorzaken. Het kan zijn dat er sprake is van situationeel gewoontegedrag, dat het veroorzaken van zwerfafval alleen in bepaalde situaties uit gewoontegedrag voortvloeit<sup>54</sup>.

##### **Invloed omgeving**

Een verandering van gedrag kan worden tegengehouden doordat het gewenste gedrag tegen de heersende normen en waarden van een doelgroep ingaat. Heersende normen en waarden van een doelgroep, zijn voor veel personen een belangrijke overweging om bepaald gedrag te vertonen. Afhankelijk van hoe gevoelig een individu is voor de mening van anderen en wat de gevolgen zijn voor het anders gedragen dan de groep, zal deze zijn gedrag aanpassen.

##### **Sociale normen**

Wanneer de sociale norm binnen een doelgroep negatief of neutraal staat tegenover het milieu en in het bijzonder zwerfafval, kan dit ervoor zorgen dat iemand binnen die doelgroep ondanks zijn kennis en attitudes, het gewenste gedrag niet in de praktijk brengt. In dit geval kunnen deze sociale normen ervoor zorgen dat de eigen veranderde attitudes en kennis niet worden omgezet in een gedragsverandering<sup>55</sup>.

##### **Freeriderprobleem**

Freeridersgedrag heeft betrekking op het gedrag van een individu die meeprofitteert op de collectieve inspanning van anderen. Het freeriderprobleem heeft betrekking op de instandhouding of realisering van een collectief goed waarvoor een collectieve inspanning nodig is. Non-participatie hoeft niet te betekenen dat het collectieve goed er niet komt: zo lang voldoende anderen participeren is er niets aan de hand. Echter wanneer te weinig anderen participeren, komt het collectieve goed er niet. Zij die wel participeerden hebben zich dan voor niets ingespannen en zullen dit in het vervolg minder snel gaan doen<sup>56</sup>.

In het geval van de zwerfafvalproblematiek is het collectief goed de schone leefomgeving. Wanneer voldoende mensen hun afval op de daarvoor bestemde plaatsen deponeren, zal er sprake zijn van een schone leefomgeving. Ook wanneer een gering aantal personen dit niet doet, komt het collectieve er evengoed. Wanneer echter teveel mensen zwerfafval veroorzaken, zal het collectieve goed er niet komen.

Dit geldt ook voor de collectieve schoonmaakacties: wanneer voldoende mensen participeren, zal de leefomgeving zichtbaar schoner worden. Wanneer er te weinig mensen participeren, zal er geen zicht-

---

<sup>53</sup> Koning, H., (1998). *Het sociaal instrumentarium: Richting een betere inzet in het lokale milieubeleid*. Katholieke Universiteit Nijmegen.

<sup>54</sup> CE, (2001). *Inzamel- en beloningssystemen ter vermindering van zwerfafval*. Delft: CE.

<sup>55</sup> Koning, H., (1998). *Het sociaal instrumentarium: Richting een betere inzet in het lokale milieubeleid*. Katholieke Universiteit Nijmegen.

<sup>56</sup> Klandermans, B. & Seydel, E., (1991). *Overtuigen en activeren, Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*.



bare verbetering zijn en wordt het collectieve goed niet bereikt.

### ***Sociale dilemma's***

Het freerider probleem heeft betrekking op sociale dilemma's. Veel milieuproblemen zijn te karakteriseren als een sociaal dilemma. Een sociaal dilemma kan worden gekarakteriseerd aan de hand van de volgende kenmerken<sup>57</sup>:

- ieder individu is beter af door te handelen in het eigen belang dan te handelen in het collectief belang, onafhankelijk van wat anderen doen
- handelen in het eigen belang (in plaats van in het collectief belang) heeft altijd negatieve gevolgen voor anderen
- de uitkomsten van gedragskeuzes zijn afhankelijk van de keuzes die anderen maken
- uiteindelijk is iedereen beter af door te handelen in het collectief belang

Veel milieuproblemen voldoen aan deze kenmerken, ook de zwerfafvalproblematiek. Met betrekking tot zwerfafval kiezen veel consumenten voor het eigen belang. Het eigen belang bij zwerfafval is het zo snel mogelijk afkomen van het eigen afval. Dit belang kan leiden tot het gooien van afval op straat. Dit belang is strijdig met het collectieve belang: een reine openbare ruimte.

### **6.2.5 *Effect van voorzieningen op gedrag***

Vaak zijn mensen wel bereid om hun afval in de daarvoor bestemde voorzieningen te werpen, maar is daar geen gelegenheid voor. De oorzaak voor het ontstaan van zwerfafval moet dan gezocht worden in het ontbreken van voorzieningen. Oplossingen moeten gezocht worden in het (bij-)plaatsen van voorzieningen. Een andere oorzaak kan zijn dat er wel voldoende voorzieningen zijn, maar dat deze vol zijn.

### ***Relatieve aantrekkelijkheid***

Uit onderzoek is gebleken dat milieurelevant gedrag niet alleen wordt bepaald door motivaties met betrekking tot het milieu, maar ook door de mogelijkheden die mensen hebben. Voor de mogelijkheden geldt dat met name de 'relatieve aantrekkelijkheid' van verschillende keuzemogelijkheden van belang is. Zodoende is het aanbod van milieuvriendelijke mogelijkheden en alternatieven vooral van invloed als er geen hoge gedragskosten (zoals bijvoorbeeld tijd, geld en comfort) aan verbonden zijn en/of het alternatief minstens even aantrekkelijk is als het gangbare gedrag<sup>58</sup>.

In principe zijn er steeds twee keuzemogelijkheden voor het ontdoen van afval voor personen:

- Deponeren in de daarvoor bestemde voorzieningen
- Niet deponeren in de daarvoor bestemde voorzieningen

Om ervoor te zorgen dat personen hun afval in de daarvoor bestemde voorzieningen deponeren, moet de relatieve aantrekkelijkheid van deze keuzemogelijkheid hoog zijn. Dit betekent dat er voldoende mogelijkheden moeten zijn om afval kwijt te kunnen. Door bijvoorbeeld extra afvalbakken te plaatsen nemen de gedragskosten om afval hierin te deponeren af en zodoende neemt de relatieve aantrekkelijkheid van deze keuzemogelijkheid toe.

De relatieve aantrekkelijkheid vertoont overeenkomsten met de Gelegenheidsfactor in het Triade model. Door de gelegenheid om afval in een afvalbak te gooien te verhogen, wordt deze mogelijkheid aantrekkelijker gemaakt en zal de waarschijnlijkheid van het gewenste gedrag worden vergroot.

---

<sup>57</sup> Steg, L., en Buijs, A., (2004). *Psychologie en duurzame ontwikkeling: de psychologie van milieuge-drag en natuurbeleving*. Vakreview

<sup>58</sup> Groot, de, M., (2002). *Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden om consumptiepatronen te sturen*. Universiteit Nijmegen.

### ***Vuil trekt vuil aan***

Bij afvalbakken is het niet alleen van belang dat er voldoende van zijn, maar ook dat deze op tijd worden geleegd. Uit kwantitatief onderzoek blijkt namelijk dat zwerfafval vooral ontstaat op plaatsen waar wel afvalbakken staan, maar vol zijn of op plaatsen waar reeds zwerfafval ligt (CE, 2001). Ook uit het triade model blijkt dat mensen hun gedrag afstemmen op de netheid van de omgeving (gelegenheidsfactor). Uit Amerikaans observatieonderzoek blijkt het volgende menselijke gedrag:

- aanwezig vuil geeft het signaal uit: je mag afval op straat gooien
- van een rommelige omgeving gaat het signaal uit: een beetje vuil is niet erg
- bij elkaar geveegd vuil geeft het signaal uit: een beetje vuil is niet erg.

Daarom is het van belang dat de gemeente de leefomgeving schoonhoudt. Een hoge kwaliteit van de openbare ruimte heeft dus een positieve invloed op het gedrag van mensen. Want een ander adagium geldt ook: ***schoon houdt schoon***.

Overigens bij het beoordelen van de kwaliteit van de leefomgeving spelen ook andere factoren dan zwerfafval alleen een rol. Hondenpoep, graffiti of onkruid wegen bijvoorbeeld mee in de beleving van consumenten van de 'reinheid' van de omgeving.

## 6.3 Normactivatie in zwerfafvalgedrag

### Onderzoek van TU Eindhoven naar normactivatie

#### 6.3.1 De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval: Inleiding

Er bestaat een scala aan factoren dat gedrag rondom zwerfafval beïnvloedt. Er zijn dan ook diverse strategieën denkbaar om dit probleem aan te pakken. Grofweg kunnen we deze indelen in twee, niet onafhankelijke, typen: de mensgerichte en de omgevingsgerichte strategieën. Voorbeelden van het eerste type zijn campagnes om attitudes en normen t.a.v. zwerfafval te veranderen, en kennis en bewustwording van het probleem te vergroten. Nederland Schoon heeft inmiddels een aantal van dit type campagnes opgestart. *De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval* beschrijft onderzoek<sup>59</sup> dat past binnen de tweede categorie: de omgevingsgerichte aanpak, waarbij onderzocht zal worden in hoeverre vormgevingskenmerken van afvalbakken en de locatie ervan een bijdrage kunnen leveren aan gedragsverandering. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van CROW, NVRD en Stichting Nederland Schoon.

Dit onderzoek is interessant voor de vraagstelling van deze scriptie omdat het inzicht geeft in de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding op zwerfafvalgedrag. Weliswaar wordt gefocussed op de omgevingsgerichte aanpak, maar heeft ook duiding in zich om aan de voorkant van het zwerfafvalprobleem te komen: ben je in staat om gedrag zodanig te beïnvloeden dat zwerfafval niet ontstaat of in ieder geval vermindert.

Het doel van het project, wat door TU Eindhoven is opgezet, is door middel van vormgeving en plaatsing van afvalbakken zwerfafval te verminderen. Kunnen we met afvalbakken gedrag wel beïnvloeden? Het antwoord is: ten dele, maar niet helemaal. Zwerfafval wordt door heel verschillende mensen en om heel verschillende redenen geproduceerd. Het is erg onwaarschijnlijk dat we protestmatig of extreem asociaal gedrag veranderen door goed ontwerp van afvalbakken. We hebben het dan echter over een vrij beperkte groep. De andere groep, bestaande uit mensen met in principe goede bedoelingen, maar onverwacht en soms zelfs onbewust 'fout' gedrag is vele malen groter. Dit gedrag is wel degelijk beïnvloedbaar door goed ontwerp en optimale plaatsing. Zoals is aangetoond in wetenschappelijke studies kunnen verbeteringen aan vormgeving of plaatsing van bakken reducties van 10 tot 50 % in zwerfafvalproductie leiden. Zeker de moeite waard dus om over na te denken.

In het rapport: *De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval*, wordt relevante wetenschappelijke literatuur besproken en worden de resultaten van twee empirische studies gerapporteerd. Deze laatste zullen niet in deze scriptie besproken worden. Daarnaast zijn de bevindingen van deze studie en die van een aantal praktijkverkenningen en -studies - waaronder de Arcadis rapportage 'normstelling infrastructuur' die ook in opdracht van CROW, Stichting Nederland Schoon en NVRD is opgesteld - neergelegd in een praktische handleiding voor beheerders: 'Afvalbakken in de openbare ruimte - Leidraad voor vormgeving, plaatsing, lediging en onderhoud'. In deze handleiding wordt op praktische wijze uiteengezet wat dan wel 'goede vormgeving en plaatsing' is en hoe dat verschilt voor verschillende soorten locaties, gebruikers en afvalstromen. Hiervan is een publicatie door CROW uitgebracht.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> . *De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval* (TU Eindhoven, 2004)

<sup>60</sup> *Afvalbakken in de openbare ruimte - Leidraad voor vormgeving, plaatsing, lediging en onderhoud, publicatie 209, CROW (2005)*

### 6.3.2 *Theoretische beschouwing*

Waarom produceren mensen zwerfafval? Wat we ons moeten realiseren is dat zwerfafval door een heel brede en diverse groep mensen wordt geproduceerd. Daaronder zijn mensen die lak hebben aan wat anderen denken en aan hoe schoon hun omgeving is, of zelfs mensen die uit protest zich tegen de sociale norm en het algemeen belang keren. Dit gedrag kunnen we vergelijken met bijvoorbeeld vandalisme. Maar er wordt ook heel wat afval op straat achter gelaten door mensen als u en ik: mensen die eigenlijk wel geven om hun omgeving en om wat anderen van hen denken, maar toch af en toe iets laten vallen of verzuimen iets op te rapen.

Vaak zijn allerlei omstandigheden hier debet aan: men is met de gedachten elders, moet snel verder, is in gesprek, voelt zich gegeneerd om wat van straat op te rapen, noem maar op. Dit gedrag vertoont veel overeenkomsten met milieu-relevant gedrag: er spelen vaak meerdere doelen of belangen een rol. Aan de ene kant is daar bijvoorbeeld het doel een schone omgeving te hebben. Dit is een algemeen belang, dat door velen gedeeld wordt, maar waarvan tegelijkertijd gevolgen maar heel geleidelijk zichtbaar worden. Ook zijn we voor het bereiken van het doel afhankelijk van anderen: wanneer anderen zwerfafval achterlaten moeten wij ermee leven. Aan de andere kant is er een dringender, korte termijn doel, namelijk dat men van wat 'troep' af wil. Dit kan vaak op verschillende manieren die meer of minder moeite kosten. En dat allemaal terwijl we ook allerlei andere dingen aan ons hoofd hebben. Het is belangrijk deze zaken te overwegen wanneer je gaat nadenken over het terugdringen van zwerfafval.

Waarom laten mensen afval op straat achter? Als we de literatuur op een rijtje zetten kunnen we een paar belangrijke redenen herkennen waarom mensen hun afval niet altijd in een afvalbak gooien:

- (1) het is teveel moeite/gedoe,
- (2) het is niet leuk/niet prettig om te doen, en
- (3) we vergeten het of zijn even met ons hoofd bij andere (belangrijkere) zaken.

Wanneer we onszelf het doel stellen zwerfafval te bestrijden met afvalbakken moeten we ons afvragen: 'Waarom zouden we met bakken gedrag kunnen veranderen?' Mensen zijn immers zelfdenkend, autonoom en doen wat ze willen. Ze laten zich dus zeker de les niet lezen door een speciale afvalbak. Wanneer we harde dwang buiten beschouwing laten kunnen we gedrag met vormgeving en plaatsing van afvalbakken eigenlijk alleen beïnvloeden door het te laten aansluiten bij wat mensen willen, met andere woorden:

- (1) door het gedrag makkelijker te maken,
- (2) door het aantrekkelijker te maken,
- (3) door mensen zich weer even bewust te maken van hun norm en hun gedrag.

Een van de grootste studies<sup>61</sup> die tot op heden rondom wegwerpgedrag werd uitgevoerd is de studie door het onderzoeksbureau Community Change in opdracht van de 'Beverage Industry Environment Council' van Australië. Directe observaties en interviewmethoden werden hierin gecombineerd en resulteerden in een reeks rapporten die zijn samengevat in *Littering Behavior Studies III, Measuring Environmentally Desirable Behavior* (1997). Deze rapporten laten met name zien dat allerlei factoren waarvan wij intuïtief verwachten dat ze een rol spelen in wegwerpgedrag - zoals leeftijd, geslacht, sociaal economische status en opleiding, maar ook afstand tussen bakken - eigenlijk niet zo erg veel gewicht in de schaal leggen. De rapporten leveren ons echter geen dieper inzicht in wat nu wel wegwerpgedrag stuurt: zijn dat persoonlijke opvattingen van het individu, of externe factoren zoals ontwerp en plaatsing van bakken? Alleen wetenschappelijke studies kunnen dit inzicht echt verschaffen. Dat betekent dat hypothesen, gebaseerd op een sterke basis van gedragswetenschappen, geformuleerd en vervolgens empirisch getoetst moeten worden. Vaak zien we dat milieuproblemen worden aangepakt door niet-gedragswetenschappers<sup>62</sup>, waardoor gedragsaspecten buiten beschouwing worden gelaten: 'For example, ecologists, economists, engineers, and others have often made

---

<sup>61</sup> *Beverage Industry Environment Council (1997). Littering Behavior Studies III, Measuring Environmentall*

<sup>62</sup> *Gardner, G. T., & Stem, P. C. (2002). Environmental problems and human behavior, 2nd edition. Boston, MA: Pearson Custom Publishing.*

intuitively appealing, but incorrect, judgments about important behavioural aspects of environmental problems; or they have overlooked these aspects altogether"<sup>63</sup>. Als je gedrag wilt beïnvloeden zul je gedrag eerst moeten begrijpen.

### 6.3.3 *Vormgeving en plaatsing van bakken*

Het aantal studies over vormgeving en plaatsing van afvalbakken in de wetenschappelijke literatuur is beperkt. Het eerste serieuze werk<sup>64</sup> werd gerapporteerd door Finnie. Hij verrichtte een aantal veldstudies die later weliswaar bekritiseerd werden, maar toch het veld aan het rollen brachten. In navolging van de hierboven genoemde drie strategieën om gedrag te beïnvloeden met vormgeving, worden de bevindingen van de literatuurstudie besproken onder drie kopjes: 'vindbaarheid, herkenbaarheid en gebruiksgemak', 'aantrekkelijkheid', en 'bewustwording'. Naast de hier vermelde wetenschappelijke literatuur zijn ook heel wat praktische rapporten bestudeerd. Omdat die studies methodologisch niet altijd verantwoord waren hebben we besloten ze hier niet te bespreken. De bevindingen ervan sluiten echter zeer vaak aan bij wat hier wordt gerapporteerd.

#### *Vindbaarheid, herkenbaarheid, gebruiksgemak*

Vindbaarheid en herkenbaarheid van afvalbakken zijn noodzakelijke voorwaarden voor gebruik, maar lijken tegelijkertijd te triviaal om te bespreken. Een studie van Geller, Brasted en Mann liet zien dat combinaties van asbakken of -lades met afvalbakken vaak leidde tot positieve effecten, met name in de vorm van betere scheiding en een vermindering van het aantal peuken op de grond<sup>65</sup>. Het is erg waarschijnlijk dat de asbakken meer zichtbaar werden door ze te monteren op grote afvalbakken.

Een aantal studies laten zien dat het aantal en de beschikbaarheid van afvalbakken kan leiden tot significante reducties van zwerfafval (bijvoorbeeld Finnie, 1973; zie Geller, Winett en Everett, 1982 voor een bespreking van deze studies). Een studie door Dusee (2004) leverde geen significante effecten van loopafstand, maar dit kan te wijten zijn aan een drempel-effect: beide afstanden waren < 50 m. Over andere eigenschappen die gebruiksgemak beïnvloeden (inwerpopening, hoogte etcetera) zijn geen wetenschappelijke studies te vinden. Het is echter aannemelijk dat ook het gebruiksgemak dat door deze en andere bageigenschappen wordt verhoogd, leidt tot beter gedrag.

#### *Aantrekkelijkheid*

Er zijn een aantal studies geweest waarin de rol van bijzondere of aantrekkelijke vormgeving van afvalbakken werd onderzocht<sup>66</sup>. Ook bij deze studies was de opzet niet altijd even sterk, maar de algemene bevinding is toch dat positieve effecten worden gevonden, ofwel doordat er minder afval op de grond werd aangetroffen, ofwel doordat er meer afval in bakken werd gemeten. Mensen - jong en oud - lijken liever - en daardoor vaker - afvalbakken te gebruiken die er mooi, leuk of anderszins aantrekkelijk uitzien. Uit interviews en praktijkstudies blijkt ook dat mensen een aversie hebben tegen beschadigde of bekladde afvalbakken en bakken die niet schoon zijn (met name wanneer deze mogelijk aangeraakt moet worden).

Een tweede manier om wegwerpgedrag aantrekkelijker te maken is door het te 'belonen' (ook wel bekrachtigen genoemd). Dit type strategie valt onder de term 'contingent strategies' die wel gebruikt worden om bijvoorbeeld milieugedrag te beïnvloeden<sup>67</sup>. Deze term staat voor strategieën die gedrag versterken nádat het heeft plaatsgevonden. De meest relevante manieren om dat te doen in relatie tot wegwerpgedrag en vormgeving van afvalbakken zijn beloning en feedback. Belonen kan bijvoorbeeld door een 'dank u wel' boodschap die verschijnt wanneer je de bak gebruikt, of een andere gim-

---

<sup>63</sup> Gardner & Stem, 2002, p. 256

<sup>64</sup> Finnie, W.C. (1973), *Field experiments in litter control. Environment and Behavior*. 5 (2), 123-144

<sup>65</sup> Huffman, K. T. (1995). *Litter reduction; A review and integration of the literature*.

<sup>66</sup> Geller, E. S., Brasted, W. & Mann, M. (1980). *Waste receptacle designs as interventions for litter control. Journal of Environmental Systems*, 9, 145-160.

<sup>67</sup> Bell, P. A., Greene, T. C., Fisher, J. D., & Baum, A. (1996). *Environmental Psychology. Fourth edition. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers*.

mick. Er is ook wel onderzoek gedaan naar beloning in de vorm van geld/prijzen bij inleveren van afval, maar dit leidt nogal eens tot ongewenste bijeffecten zoals extra afval dat van elders wordt meegenomen.

### *Bewustwording*

Een aantal van de bovengenoemde studies combineerden een aantrekkelijk of opvallend ontwerp met een aandachtvragende boodschap. Zoals gezegd maakt dit het onmogelijk effecten toe te wijzen aan het feit dat de bakken aantrekkelijker waren en daarmee het gedrag aantrekkelijker werd, of aan het feit dat men herinnerd werd aan de mogelijkheid en het belang van goed wegwerpen van afval. Daarnaast zijn er een aantal studies geweest over de effecten van folders, teksten op verpakkingen en boodschappen op losse borden. Deze studies bleken vaak tot een sterke vermindering van fout wegwerpgedrag te leiden (zie Geller et al., 1982 voor een bespreking). Dit type 'prompts' valt onder de zogenoemde 'antecedent strategies', het tweede type strategie dat wel gebruikt wordt om milieurelevant gedrag te beïnvloeden. Deze term verwijst naar strategieën die worden toegepast vóórdat gedrag heeft plaatsgevonden. Hieronder vallen educatie en voorlichting - relevant voor wegwerpgedrag - maar ook het type prompts die mensen kunnen wijzen op de mogelijkheid afval weg te werpen (zgn.. signaalfunctie). Daarnaast behoren tot deze categorie ook normactiverende prompts. In de volgende paragrafen worden twee studies beschreven waarin geprobeerd is normactivatie door middel van vormgeving te bewerkstelligen en de effecten ervan te toetsen.

### **6.3.4 Sociale en persoonlijke normactivatie**

Zoals gezegd zijn er een aantal wetenschappelijke studies gedaan naar normactivatie en de gevolgen daarvan op (wegwerp)gedrag. Het doel van deze studies was vaak niet het zwerfafvalprobleem aan te pakken, maar om de activatie van sociale normen te bestuderen. Wegwerpgedrag werd in deze studies als werkdomein gekozen omdat het goed observeerbare handelingen betreft die gestuurd worden door een sterke gemeenschappelijke norm en omdat het gedrag betreft met esthetische, financiële en zelfs gezondheidsgerelateerde consequenties<sup>68</sup>. In deze studies werd de 'Focus Theory of Normative Conduct' getoetst. Deze theorie stelt dat normen uiteenvallen in twee typen: descriptieve en injunctieve, die ieder refereren aan een andere bron van gedragsmotivatie<sup>69</sup>. Volgens Reno, Cialdini en Kallgren<sup>70</sup>, beschrijft de descriptieve norm wat de meeste mensen in een omgeving doen en motiveert deze mensen doordat zij dat gedrag of de gevolgen ervan zien; het is als het ware een 'wat is'-norm. Een injunctieve norm wordt gedefinieerd als datgene wat volgens de betreffende cultuur wordt goedgekeurd en is dus een 'wat moet'-norm. Injunctieve normen zijn vaak gerelateerd aan een dreiging van sociale sancties. Wat dit betekent voor wegwerpgedrag wordt in het hiernavolgende uiteengezet.

In de eerste serie experimenten<sup>71</sup> werd verwacht dat mensen in een reeds vervuilde omgeving meer geneigd zouden zijn afval op straat te werpen dan in een schone omgeving. Bovendien zou deze neiging nog sterker zijn wanneer zij iemand anders eerst iets op straat zouden zien werpen. Dit laatste zou namelijk de aandacht van mensen vestigen op de omgeving en wat anderen daarin gedaan hebben en zo de descriptieve norm ('wat is') activeren. Het omgekeerde zou gebeuren wanneer men iemand iets zou zien wegwerpen in een schone omgeving. Beide hypothesen werden ondersteund. Een tweede experiment toetste de effectiviteit van een injunctieve norm ('wat zou moeten') m.b.v. folders die achter de ruitenwissers werden geplaatst op een parkeerplaats. Op de folders stonden 4 verschillende boodschappen die meer of minder sterk refereerden aan de geen-zwerfafval norm. Zoals verwacht werd het

---

<sup>68</sup> Cialdini, R. B., Reno, R. R. & Kallgren, C.A. (1990). A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58, 1015-1026.

<sup>69</sup> Deutsch, M. & Gerard, H. B. (1955). A study of normative and informational social influences upon individual judgment. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 51, 629-636.

<sup>70</sup> Reno, R. R., Cialdini, R. B. & Kallgren, C.A. (1993). The transsituational influence of social norms. *Journal of Personality and Social Psychology*, 64, 1, 104-112.

<sup>71</sup> Cialdini, R. B., Reno, R. R. & Kallgren, C.A. (1990). A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58, 1015-1026.

wegwerpgedrag minder naarmate de norm sterker werd.

In een latere studie werd de effectiviteit van descriptieve en injunctieve normen vergeleken<sup>72</sup>. Uit de eerdere studie bleek dat wegwerpgedrag alleen afnam wanneer de descriptieve norm werd geactiveerd in een schone omgeving, maar juist toenam in een vervuilde omgeving. Een descriptieve norm zou dus alleen werken in een schone omgeving, terwijl activatie van de injunctieve norm de aandacht zou wegnemen van het 'foute' wegwerpgedrag - zoals gereflecteerd in de vervuilde omgeving - en vestigen op de sociale consequenties van hun acties en zo pro-sociaal gedrag zou versterken. Zij activeerden de injunctieve norm door middel van 'modelgedrag': iemand raapte wat vuil van de straat op en wierp het vervolgens in de afvalbak. Dit zou dan zowel in vervuilde als in schone omgevingen tot een reductie van wegwerpgedrag moeten leiden. Ook deze hypothesen werden ondersteund door de bevindingen. Er werd zelfs aangetoond dat activatie van een injunctieve norm ook - positieve - gevolgen had in andere omgevingen dan die waarin de activatie had plaatsgevonden, terwijl activatie van de descriptieve norm situatiespecifiek is en niet generaliseert naar volgende omgevingen. Aanbevelingen naar aanleiding van deze studies zijn daarom dat het verstandiger is injunctieve sociale normactivatie te gebruiken dan descriptieve, omdat het eerste type tot positieve effecten leidt in zowel schone als vervuilde omgevingen en omdat het beter generaliseert naar volgende locaties.

In een laatste studie<sup>73</sup> door dezelfde onderzoekers wordt de rol van persoonlijke norm onderzocht. Wat een norm onderscheidt als persoonlijk, is dat de sancties die eraan verbonden zijn samenhangen met het zelfbeeld. Zo resulteert overtreden van de persoonlijke norm in schuldgevoelens, afname van het zelfvertrouwen en de waardering van jezelf conformeren aan de norm resulteert in trots, toegenomen zelfachting en je zekerder voelen<sup>74</sup>. Over persoonlijke normen zegt Schwartz verder dat dergelijke normen worden ervaren als een persoonlijke verplichting tot handelen. Sociale normen hebben meer betrekking op hoe de groep vindt dat het hoort; de sociale norm kan gezien worden als de verwachtingen die een groep heeft over dat mensen zich op een bepaalde manier behoren te gedragen<sup>75</sup>. Uit de studie van Kallgren et al. bleek dat een positieve persoonlijke norm op zich inderdaad wel enigszins gerelateerd was aan wegwerpgedrag, maar dat dit met name zichtbaar werd in situaties waarin de persoonlijke norm geactiveerd werd. Die activatie van de persoonlijke norm werd gemanipuleerd door zelffocus: mensen die een meer interne focus hadden - doordat ze kort daarvoor naar zichzelf hadden gekeken op een monitor - gedroegen zich duidelijk meer volgens hun persoonlijke norm dan mensen met een meer externe focus - doordat ze naar een abstract filmpje hadden gekeken. Met andere woorden: zelfs mensen met een duidelijke antizwerfafval norm gedroegen zich niet altijd netjes wanneer hun aandacht niet op henzelf was gericht. Carver en Scheler toonden in 1978 al aan dat mensen die zichzelf bekeken in spiegels of op tv monitors zich meer van zichzelf bewust werden<sup>76</sup>; wanneer mensen zich meer bewust zijn van hun karaktertrekken, attitudes en gevoelens gedragen zij zich meer naar deze eigenschappen<sup>77</sup>. Dit heeft belangrijke implicaties voor de vermindering van zwerfafval: het is niet voldoende om mensen een sterke positieve norm te geven (bv. door voorlichting), daarnaast is het noodzakelijk deze persoonlijke norm te activeren door de aandacht op de juiste manier te richten.

De resultaten van deze studies benadrukken het belang van het 'normactiverend prompten' in of nabij locaties waar afval wordt weggegooid. Hiermee bedoelen we dan het activeren van een norm of

---

<sup>72</sup> Reno, R. R., Cialdini, R. B. & Kallgren, C.A. (1993). *The transsituational influence of social norms*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 64, 1, 104-112.

<sup>73</sup> Kallgren, C.A., Reno, R. R., & Cialdini, R. B. (2000). *A focus theory of normative conduct: When norms do and do not affect behavior*. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 26, 8, 1002-1012.

<sup>74</sup> Schwartz, S. H. (1973). *Non native explanations of helping behavior: A critique, proposal, and empirical test*. *Journal of Experimental Social Psychology*, 9, 349-364.

<sup>75</sup> Schwartz, S. H. (1975). *The Justice of Need and the Activation of Humanitarian Norms*, *Journal of Social Issues*, Vol 31 (3), p. 111-126

<sup>76</sup> Carver, C. S., & Scheler, M. F. (1978) *Desirable Behavior. Report*. *Self-focusing effects of dispositional selfconsciousness, mirror presence, and audience presence*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 324-332.

<sup>77</sup> Duval, T. S., & Wicklund, R. A. (1972). *A theory of objective self-awareness*. New York: Academic Press.

het richten van de aandacht op reeds aanwezige sociale en/of persoonlijke normen. Wanneer het mogelijk zou blijken door middel van vormgeving van afvalbakken normen te activeren, zou dit een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van zwerfafval. Echter, zoals gezegd werden bovenstaande manipulaties zelden of nooit door middel van vormgeving gerealiseerd, maar veeleer door middel van boodschappen op folders en modelgedrag.

Omdat TU Eindhoven hiervoor toch - vooralsnog onbenutte - mogelijkheden zag hebben zij in overleg met CROW en Nederland Schoon besloten twee studies uit te voeren. Het doel van de eerste studie was te exploreren of normactivatie door middel van vormgeving van afvalbakken mogelijk is. Daarnaast was nog onduidelijk welk type norm het beste geactiveerd zou kunnen worden om tot de sterkste vermindering van zwerfafval te komen. Deze twee doelen hebben richting gegeven aan studie 1: de scenariostudie. Vervolgens is een tweede studie uitgevoerd die tot doel had om de effecten van normactivatie door vormgeving in het veld te toetsen. Bovendien wilden ze in deze studie meer inzicht krijgen in verschillen tussen expliciete en directe normactivatie enerzijds en impliciete of wat meer indirecte normactivatie anderzijds. Deze doelen zijn de leidraad geweest voor studie 2: de veldstudie.

### **6.3.5 Scenariostudie: typen en vormen van normactivatie**

Het doel van de scenariostudie was tweeledig: enerzijds werd onderzocht welk type norm het sterkste effect sorteert wanneer deze geactiveerd wordt. Anderzijds werd onderzocht of ook op impliciete wijze, d.w.z. niet door middel van een expliciete boodschap, maar door vormgeving van de afvalbak normen geactiveerd kunnen worden. Het onderzoek is opgezet als een experiment waarin gebruik wordt gemaakt van scenario's.

#### *Manipulaties*

In dit onderzoek werden twee zaken gemanipuleerd: in de eerste plaats het type norm dat geactiveerd wordt en in de tweede plaats de vorm waarin dit gebeurde. Al deze normactivaties zouden gedaan worden door middel van een afvalbak. Daarbij was het essentieel dat overige eigenschappen van die bakken (grootte, opvallendheid) zoveel mogelijk constant te houden zodat eventuele effecten onomstotelijk toegewezen kunnen worden aan deze manipulaties.

#### *Procedure*

Deelnemers werden benaderd in een winkelgebied in Eindhoven. Wanneer zij toestemden mee te werken kregen zij een enquête die zij zelfstandig konden invullen. Bij inlevering ontvingen de deelnemers een soesje als dank. Hieraan was een gedragsmeting gekoppeld. De soesjes werden namelijk uitgedeeld op een papieren bakje. Vervolgens werd op onopvallende wijze geobserveerd of mensen dit papiertje in een afvalbak wierpen of op de grond lieten vallen. De hoop was dat zo eventueel ook nog effecten van de manipulaties op gedrag gevonden konden worden. Uiteindelijk bleek echter dat vrijwel alle deelnemers het afval netjes in een bak deponeerden. Slechts bij zeer hoge uitzondering viel er een papiertje op de grond.

De enquêtes zijn gehouden in de binnenstad van Eindhoven, omdat in een binnenstad relatief veel afval op straat terechtkomt.

#### **6.3.5.1 Gedachtewisseling**

Uit dit onderzoek is gebleken dat expliciete normactivatie het sterkst de anti-vervuiling norm activeert. Dit blijkt uit het feit dat mensen in de scenario's met de expliciete normactivatie harder oordelen over vervuilend gedrag dan mensen die geactiveerd zijn met impliciete normactivatie.

Hoewel expliciete activatie wat sterker bleek, is het goed denkbaar dat in sommige (wellicht zelfs veel) gevallen impliciete activatie wenselijker is. Deze is immers wat subtieler, waardoor mensen wellicht minder snel weerstand tegen de activatie krijgen en ook minder reactantie (met opzet tegen de norm in handelen) zullen vertonen. Het geeft bovendien ontwerpers en beheerders van afvalbakken meer mogelijkheden in de vormgeving doordat men niet gedwongen is tekst op de bak te plaatsen. In deze gevallen kan impliciete activatie dan ook een goed alternatief zijn voor expliciete activatie door middel van opschriften.



In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen activatie van de persoonlijke norm (wat de persoon zelf vindt), de sociaal injunctieve norm (wat de algemene norm is over wat hoort) en de sociaal descriptieve norm (wat de mensen om ons heen doen). De persoonlijke en de sociaal injunctieve norm hebben een duidelijk positief effect. Het effect van de sociaal descriptieve norm daarentegen was negatief ten opzichte van de controle conditie. Deze bevindingen zijn helemaal in overeenstemming met de theorie. Zoals is besproken in de theoretische beschouwing zorgt activatie van de descriptieve sociale norm ervoor dat mensen de aandacht vestigen op 'wat is'.

De uitgevoerde gedragsmeting (het wegwerpen van het papiertje waarop men het soesje kreeg) toonde geen resultaten omdat vrijwel iedereen (3 uitzonderingen daargelaten) het papiertje van het soesje in de bak deponeerde. Deze bak stond met opzet wat verder weg en vroeg dus wel om enige inspanning. Bovendien waren de papiertjes plakkerig van de chocoladesaus zodat mensen ze niet in hun zak/tas zouden steken en erg klein, waardoor het op de grond laten vallen meer waarschijnlijk zou worden. Dat maakt deze bevinding opvallend omdat het percentage mensen dat normaliter een uitgereikte folder op de grond laat vallen al in de orde grootte van 10 ligt. Vermoedelijk is door het lezen van het scenario en vervolgens beantwoorden van de vragen de norm zodanig sterk geactiveerd dat negatief gedrag haast ondenkbaar werd. Dit zou dan een bijzonder sterk pleidooi voor normactivatie zijn.

### 6.3.6 *Veldstudie: zelffocus en normactivatie*

Het doel van de veldstudie was te onderzoeken hoe groot de effecten van persoonlijke normactivatie zijn op het wegwerpgedrag van mensen. Persoonlijke normactivatie zijn twee manieren te realiseren: enerzijds op een directe, expliciete manier (d.w.z. een opschrift op de afvalbak), anderzijds op een meer impliciete, indirecte manier. Dit laatste is gedaan door middel van zelffocus. Deze studie is in het veld uitgevoerd, namelijk in een winkelstraat in Eindhoven. Gedrag is bestudeerd door te observeren wat mensen deden met een uitgereikte folder. Daarnaast is een enquête afgenomen onder een deel van de geobserveerden.

#### 6.3.6.1 *Gedachtewisseling*

Het doel van de veldstudie was te onderzoeken hoe groot de effecten van persoonlijke normactivatie zijn op feitelijk wegwerpgedrag van mensen. In het kader van het project 'bestrijding van zwerfafval door vormgeving van afvalbakken' werd persoonlijke normactivatie gerealiseerd door vormgeving van de afvalbak. Dit werd bovendien op twee manieren gedaan: enerzijds op een directe, expliciete manier (d.w.z., een opschrift op de afvalbak), anderzijds op een meer impliciete, indirecte manier, die onderling vergeleken kunnen worden. Indirecte persoonlijke normactivatie is gedaan door middel van zelffocus, veroorzaakt door een op de afvalbak gemonteerde spiegel.

Deze studie is 'in het veld' uitgevoerd, namelijk in een winkelstraat in Eindhoven. Gedrag is bestudeerd door te observeren wat mensen deden met een uitgereikte folder. Daarnaast is een enquête afgenomen onder een deel van de geobserveerden. In het hiernavolgende worden de resultaten van het experiment besproken en in het licht gehouden van de bevindingen van de enquête.

De verwachting was dat een positieve persoonlijke norm, indien geactiveerd, zou leiden tot minder zwerfafval op straat omdat mensen minder snel de aangeboden folder op de grond zouden laten vallen. Hierbij werd op basis van literatuur aangenomen dat zowel een spiegel als een expliciete prompt deze norm kunnen activeren. In de controle conditie - dus de situatie zonder enige normactivatie - belandde 19% van de uitgereikte folders op de grond. Daarentegen belandden in de zelffocus conditie, de directe normactivatie conditie en de gecombineerde conditie respectievelijk 9.8%, 10.9% en 12.1% op de grond. Deze halvering van zwerfafval wijst erop dat alle aanpassingen van de afvalbak effect hebben gehad en dat dus zowel indirecte normactivatie via zelffocus als directe normactivatie kunnen leiden tot een vermindering van zwerfafval.

Opvallend is dat de gecombineerde aanpassing (dus zowel een spiegel als een prompt) niet leidde tot een sterker effect dan dat van de individuele manipulaties, het effect lijkt zelfs wat zwakker. Uit de enquête bleek wel dat de afvalbak het meeste opviel in deze spiegel-én opschrift-conditie. Dat de twee vormen van normactivatie elkaar niet versterken zou verklaard kunnen worden vanuit een soort overload - effect: teveel informatie die niet allemaal tegelijk verwerkt werd, of vanuit een drempel-effect: dat wat er te bereiken was met normactivatie werd al behaald in de afzonderlijke manipulaties. Tenslotte is het mogelijk dat sommigen de combinatie van manipulaties gewoonweg teveel van het goede vonden en zich om die reden juist weer wat minder aan de regels conformeerden. Voor dit type reactantie moet altijd gewaakt worden. *Normactivatie moet daarom altijd met mate en op een prettige manier worden toegepast.*

Uit deze studie is te concluderen dat persoonlijke normactivatie en met name zelffocus een duidelijk positief effect hebben op wegwerpgedrag, maar alleen wanneer de persoonlijke norm t.o.v. dit gedrag ook inderdaad positief is. Bij mensen met een minder positieve norm t.o.v. wegwerpgedrag kan normactivatie niet op succesvolle wijze worden toegepast. Bij hen moet uitgeweken worden naar andere strategieën, bijvoorbeeld in termen van bekrachtiging (belonen of bestraffen, met bakontwerp zou vooral het eerste nagestreefd moeten worden; feedback zal ook wat minder sterke effecten hebben bij afwezigheid van een sterke positieve attitude), van het aantrekkelijk en aansprekend maken van de bakken voor de specifieke doelgroep, of van het verhogen van gebruiksgemak (bijvoorbeeld korte loopafstanden, plaatsing bij voorzieningen waar afval ontstaat en langs looproutes).

## **6.4 De emperie: Een voorbeeld op het strand van Kijkduin**

Hoe normactivatie kan uitwerken blijkt uit de onderstaande evaluatie van het Beach Team op het strand van Kijkduin. Op grond van het rapport van TUE, is bedacht hoe en op welke wijze het zwerfafvalgedrag van strandbezoekers zou kunnen worden beïnvloed. Iedere nacht opnieuw namelijk, maken de veegploegen het strand weer brandschoon en halen zo'n twintig ton zwerfafval op. Om dat de volgende nacht weer opnieuw te doen.

De bedoeling was dat een groep enthousiaste mensen (studenten uitzendkrachten) promotie zouden voeren voor het opruimen van eigen rommel van strandbezoekers.

Het effect van deze activiteit is dat het strand schoner werd achtergelaten en dat de ranking voor "het Schoonste Strand 2005" een fors aantal plaatsen gestegen is ten opzichte van voorgaande jaren. De controlegroep het Noorderstrand (Scheveningen), waar geen Beach Team heeft gelopen, is beduidend lager geëindigd.



### **6.4.1 Evaluatie van het project "Houdt Kijkduin Schoon" 2005**

#### ***Het Beach Team:***

In de maanden juli en augustus zijn we bezig geweest met dit project onder goede begeleiding van Willem v/d Kolk. De opdracht kwam van stadsdeelkantoor Loosduinen en is uitgevoerd in samenwerking met Vegen en wordt gesubsidieerd door stichting Nederland Schoon.

De één met een vuilniszak en een knijper en de ander met de afvaltasjes en de asbakjes, zo liepen we over het strand en de boulevard.

We konden in het begin de afvaltasjes nergens kwijt maar dit werd opgelost door schouderassen, een maatje groter zou beter zijn als dit project volgend jaar ook weer uitgevoerd wordt. Zo kan je ze goed uitdelen en je kan er een heleboel meenemen.

In het begin hebben we aan iedereen uit moeten leggen wat de bedoeling was van dit project, het motiveren van de strandbezoekers om zelf het afval in de afvalbakken te gooien. Maar nadat het in de krant (De Posthoorn) heeft gestaan wisten eigenlijk heel veel bezoekers waar het eigenlijk omging. Bijna alle bezoekers waren heel erg positief en kwamen later zelf om afvaltasjes en asbakjes vragen. Veel van de bezoekers bewaarde de asbakjes gewoon om het zelf de volgende dag weer mee te nemen. Ook was er een meisje dat om een extra tasje vroeg omdat ze haar spreekbeurt hierover wilde houden, er stond op het tasje hoe lang het duurde voordat bepaalde producten verteerd waren.

Maar er was een duidelijk standpunt van de bezoekers; "een heel erg goed initiatief maar waarom delen jullie die tasjes uit terwijl ze niet in de afvalbakken pasten". Na uitgelegd te hebben dat hier ook aan gewerkt wordt, hebben we hier steeds minder over gehoord.

Natuurlijk waren er ook wel een bepaalde strandbezoekers die niet het afvalzakje aannamen of raar reageerde maar dan is het gewoon een kwestie van verstand op nul en vrolijk doorlopen. Ook veel bezoekers dachten dat we van 'Bureau Halt' waren, daar moesten we echt altijd om lachen omdat de meeste van ons bezig is met een goede studie of een goede studie heeft afgerond.

We zijn goed opgevangen door de Politie waar we eigenlijk elke dag wat mochten gaan drinken (thee/koffie/limonade) en het Atlantic Hotel waar we elke dag gratis mochten gaan lunchen. Ook hebben we bij Strandtenthouders zoals Titus en Vida Bonita wat te drinken en te eten gekregen op warme dagen.

In deze periode hebben we elk weekend gewerkt of het nou mooi of slecht weer was daarnaast werkten we door de weeks bij mooi weer. Alleen als het slecht weer was, konden we heel weinig doen. Misschien een idee als dit project volgend jaar ook weer uitgevoerd gaat worden om bij slecht weer een paar extra taken te creëren.

#### ***De Veegploegen:***

Wat ons opviel is dat de afvalbakken echt voller zaten, of men plaatste de zakjes naast de afvalbakken. Ook viel het ons op dat het bij bepaalde strandtenten (met name Habana aan de voorzijde, en Titus aan de zijkant bij hun eigen afvalcontainers) echt een rotzooi was.

Ongeveer 25% schoner strand, dus betekent dat er meer afval in de bakken zit en om de afvalbakken heen ligt. Er is verschuiving van het afval ontstaan van het strand naar de prullenbakken.

Het is heel erg moeilijk te zeggen omdat het wisselvalig weer geweest is, maar op de dagen dat het mooi weer was heeft het zeker effect gehad. Wij denken dat het strand ongeveer 25% schoner is na afloop van de drukke dagen. We zien verschuiving van het afval van het strand naar de afvalbakken. Dit zagen we vooral omdat de tasjes allemaal voor de prullenbakken stonden omdat ze er niet in konden, maar dit scheelde voor ons al een hoop werk want dan kunnen wij 1 keer over het strand i.p.v 2 keer over het zelfde stukje te rijden. Ook viel ons op dat de afritten bij het Deltaplein veel schoner waren dan voorheen.

#### ***6.4.2 Het vervolg op het strand in 2006***

In ieder geval wordt actie ondernomen om de activiteiten voor wat betreft normactivatie uit te breiden. Zo zal ook het Noorderstrand (Scheveningen) volgend jaar een Beach Team over haar strand hebben lopen om verbetering van zwerfafvalgedrag te bewerkstelligen en zal gekeken worden naar aanpassing van vorm, aantrekkelijkheid en plaatsing van de afvalbakken. De huidige bakken zijn groot en aangepast aan het landschap. Op een leeg strand is de kleur niet opvallend zodat er geen storend zichteffect optreedt. Echter bij topdrukke is het juist van belang dat de afvalbak opvalt en uitnodigt tot gebruik. Gemeente Bloemendaal is Den Haag voor: dit jaar zijn wel zeer opvallende afvalbakken geplaatst. Op dit moment is daarvan geen evaluatie van effecten beschikbaar.

De beloning van strandbezoekers zou ook uitgelegd kunnen worden als het krijgen van aandacht van het Beach Team. Over de wijze van verbaal en non-verbaal communiceren, krijgt de nieuwe ploeg volgend jaar wederom een training.

## **7. De preek, de wortel en de zweep: de beleidsinstrumentenmix**

### **7.1 Gezag, ruil en overreding**

Beleidsinstrumenten zijn datgene wat de overheid kan gebruiken om bepaalde doeleinden te gebruiken. Beleidsinstrumenten werken extern, gericht op het gedrag van burgers, organisaties en bedrijven. Conform de doelen van het beleid probeert de overheid dit gedrag te veranderen. Dat betekent soms dat de gedragalternatieven van de burger worden beperkt (milieu) en soms worden ze daarentegen verruimd (huursubsidie).

Er zijn vele soorten beleidsinstrumenten. Een indeling kan zijn:

1. Formele en informele beleidsinstrumenten
2. Stimulerende en beperkende beleidsinstrumenten
3. Juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten

#### **7.1.1.1 Formele en informele beleidsinstrumenten**

De eerste zijn gebaseerd op formele beslissingen van gezagsdragers; voor de informele instrumenten geldt dat niet (bijvoorbeeld overreding, mobilisering). Meestal is er sprake van een combinatie.

#### **7.1.1.2 Stimulerende en beperkende beleidsinstrumenten**

In het eerste geval wordt het voor burgers aantrekkelijker gemaakt om zich te gedragen conform de doeleinden van de overheid (of worden de gedragalternatieven van burgers verruimd), bijvoorbeeld door middel van subsidies. In het tweede geval gebeurt het tegenovergestelde, bijvoorbeeld met geboden en verboden. In de bestuurskunde wordt in dit geval ook wel gesproken over de zweep en de wortel.

Anderen hebben daar nog een derde instrument aan toegevoegd: de preek. De preek kan zowel stimulerend als beperkend zijn. Met voorlichting probeert de overheid burgers ervan te overtuigen dat er ook andere mogelijkheden zijn ("met hetzelfde gemak gooit u het in de afvalbak"). Soms is het echter het tegendeel het geval en worden met voorlichting juist de gedragalternatieven van burgers beperkt (milieugevaren etc). Zeker als het om 'propaganda' gaat zal eerder het accent liggen op de beperking van gedragalternatieven.

Zo spreken we over: *de zweep, de wortel en de preek* (Lindblom sprak in dit verband over: gezag, ruil en overreding). Maar ook dat was nog niet voldoende. De bestuurskundige Hood voegde aan deze drie nog een vierde toe: voorzieningen. Voorzieningen zijn in principe stimulerend: ze vergroten de keuzemogelijkheden voor burgers. In dit verband kan een voorziening gezien worden in de vorm van een goed vormgegeven, op de juiste plaats aangebrachte afvalbak.

#### **7.1.1.3 Juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten**

We kunnen ook een disciplinair onderscheid maken, in juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Er zijn wel verbanden met de vorige indeling; die zijn overigens complexer dan men op het eerste gezicht zou denken ('met wetten verbied je en met geld verleid je').

### **7.1.2 Regelgeving als instrument**

Drie begrippen, die elkaar deels overlappen, kunnen onderscheiden worden: regelgeving, wetgeving en regulering. Het onderscheid tussen wetgeving en regelgeving is een juridisch onderscheid. Bij wetgeving gaat het louter om formele wetten: vastgesteld door het parlement. Bij regelgeving gaat het niet alleen om formele wetten, maar ook om andere regels die door de overheid zijn uitgevaardigd, bijvoorbeeld in de vorm van algemene maatregelen van bestuur, gemeentelijke verordeningen etc.

Bij regelgeving is het van belang onderscheid te maken tussen codificatie (het vastleggen van gewoonteregels zoals die in het maatschappelijk verkeer zijn ontstaan) en modificatie (wetgeving gericht op verandering van maatschappelijke wisselwerkingen).

Bij het begrip regulering ligt het accent niet bij de regels, maar bij het (middels regels) (bij)sturen van het gedrag van burgers of organisaties. Zo schrijven regels voor waaraan burgers en organisaties zich te houden hebben. In het kader regulering zijn dus niet alleen de regels zelf van belang, maar ook de toepassing en de handhaving van regels.

In het algemeen kent regelgeving als beleidsinstrument de volgende nadelen:

#### **7.1.2.1 Regelgeving vergt een zorgvuldige voorbereiding (en kost dus veel tijd)**

Onder andere vanwege de waarborgfunctie van het recht vergt de voorbereiding van wetgeving veel tijd. De rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid moet zijn verzekerd. Belangen moeten zorgvuldig worden afgewogen en er is vaak veel gedetailleerde informatie nodig alvorens regels kunnen worden geformuleerd

#### **7.1.2.2 Handhaving van regelgeving kost grote inspanning**

Regels moeten worden gehandhaafd. Burgers en maatschappelijke organisaties proberen zich nogal eens aan regels te onttrekken; handhaving van regels door de overheid is daarom vaak niet eenvoudig. Recente rampen in Enschede en Volendam leren dat. Dat heeft er niet alleen toe geleid dat er meer en betere instanties met handhaving en inspectie zijn belast, maar ook dat regels steeds meer 'soepel' worden toegepast. We spreken in dat verband over een gedoogbeleid. De overheid accepteert als het ware op voorhand dat niet alle regels zullen worden toegepast en dat bepaalde zaken door de vingers zullen worden gezien. Het is de vraag of een dergelijk beleid niet tot te grote onzekerheid leidt bij uitvoeringsinstanties en burgers. Het heeft er in ieder geval toe geleid dat het gedrag betreffende het zich ontdoen van afval op straat nu niet aangepast is aan wat wenselijk is.

#### **7.1.2.3 In het algemeen: de samenleving laat zich niet zo eenvoudig sturen**

In het algemeen: de verfijnde regelgeving schiet vaak tekort door onvoldoende kennis van de samenleving en door overschatting van sturingsvermogen van de overheid. We weten in werkelijkheid veel minder over de samenleving, dan in de beleidswereld vaak wordt gedacht. Daarnaast reageert de samenleving vaak op een niet beoogde manier op regels. De voorbeelden zijn in dit verband op straat te vinden.

### **7.1.3 Financiële prikkels als instrument**

Het onderscheid tussen verruimend en beperkend is als volgt: subsidies zijn verruimend, heffingen zijn beperkend. Bij subsidies gaat het niet alleen om het ontvangen van geld, maar ook om een vermindering of ontheffing van belasting.

Subsidie: een overdracht in geld uit de openbare middelen om activiteiten van producenten of consumenten in een bepaalde richting te beïnvloeden zonder dat daar een gelijkwaardige prestatie jegens de overheid tegenover staat.

In de jaren '90 wordt het heffingsinstrument populairder. Met name om externe effecten (kosten die op de samenleving worden afgewenteld) alsnog te laten bekostigen. We kunnen ook zeggen dat door het heffingsinstrument externe effecten worden 'geïnternaliseerd': wie milieuvervuiling veroorzaakt, moet de kosten daarvoor zelf betalen en deze doorberekenen in de prijs voor de klant. Het is duidelijk dat het zover nog lang niet is, maar het neemt wel toe (zie ook statiegeld voor koelkasten of de discussie over producentenverantwoordelijkheid).

### **7.1.4 Informatie als instrument**

Het kan om overheidsvoorlichting gaan (postbus 51!) maar is in ieder geval vrijblijvend. Het verplicht tot niets. Op milieugebied heeft het wel enig effect (de glasbak etc). Maar bij energiebesparing is belastingheffing efficiënter dan voorlichting.

Informatie kan ook de vorm van een preek aannemen. Hoe belangrijk het schetsen van een wervende toekomst ook kan zijn, niemand wordt er daadwerkelijk door gebonden. Om die reden wordt het voorgestelde vaak weer ingekaderd in regelgeving en subsidies.

Andere vorm van preek is nota. Nota's en plannen soms moeilijk te onderscheiden. Nota's vaak ook bedoeld om onderwerp in Den Haag op de politieke agenda te krijgen. Met deze interne functie is het gedrag van burgers nog niet meteen gewijzigd.

### **7.1.5 Voorzieningen als instrument**

Hood merkt terecht op dat ook tal van voorzieningen als beleidsinstrumenten moeten worden gezien:

al datgene wat de overheid kan gebruiken om bepaalde doeleinden te bevorderen. Ik noem twee categorieën aan voorzieningen:

1. infrastructurele voorzieningen: verkeer en vervoer, communicatie, recreatie, riolering, zeekeringen, polders, vuurtorens en afvalbakken vanzelfsprekend.
2. voorzieningen met een minder infrastructureel karakter: brandweer, ambulancediensten, opleidingen van artsen, sportvoorzieningen etc.

## **7.2 Het project de VEGER**

### **7.2.1 De aanleiding**

#### **7.2.1.1 Inleiding**

De reinigingsdienst maakt schoon in gebieden waar burgers zwerfafval veroorzaakt hebben. Dat kost veel inspanning en dus geld. Hoeveel minder reinigingsheffing zouden burgers hoeven betalen als er helemaal geen zwerfafval op straat terecht zou komen. Hoe zou dat gedrag van weggooien beïnvloed kunnen worden. Met die vraag houden vele besturen zich bezig en daarvoor is ook wel sprake van het hanteren van een instrumentenmix, in beleidsmakerland ook wel de Preek de Wortel en de Zweep genoemd.

Het gaat erom dat er een mix van beleidsinstrumenten ingezet wordt, die de gebieden voorlichting en communicatie, het in het vooruitzicht stellen van een beloning op goed gedrag en het element handhaving bestrijken. Hoe het staat met de toepassing van de verschillende beleidsinstrumenten en in welke mate ze toegepast worden, kan onderzocht worden met het instrument de VEGER. Mooi zou zijn als na onderzoek er een advies uitkomt dat laat zien door toepassing of versterking van welke beleidsinstrumenten verbetering in de situatie op gebied van zwerfafval kan ontstaan.

#### **7.2.1.2 Het VEGER-project**

Begin 2004 zijn DHV en de TU Delft begonnen met een onderzoek gericht op het in kaart brengen en verbeteren van het gemeentelijk reinigingsmanagement. Halverwege het onderzoek is een samenwerkingsverband met de NVRD aangegaan. Het onderzoek heeft uiteindelijk geleid tot een gereedschap welke de VEGER is gedoopt: **VErbeterinstrument GEmeentelijk Reinigingsmanagement**.

#### **7.2.1.3 Pilot VEGER**

De VEGER is voor de eerste keer beproefd in oktober 2004 in gemeente Rhenen. De resultaten hiervan waren positief en daarom is besloten om het VEGER project voort te zetten. Om het instrument verder te ontwikkelen is een tweede pilot project gestart in zes gemeenten/ stadsdelen: Amsterdam Oud-West, Beverwijk, Den Haag Loosduinen, Den Haag Segbroek, Dordrecht en Terneuzen. Het tweede pilot project is in februari 2005 van start gegaan met een gezamenlijke startbijeenkomst bij DHV en afgerond in april 2005 met een gezamenlijke evaluatiebijeenkomst bij DHV.

Op basis van de evaluatie van dit tweede pilot project van de VEGER zal de methodiek van de VEGER verder worden verbeterd en medio 2005 ook in andere gemeenten worden ingezet.

#### **7.2.1.4 De instrumenten van de VEGER**

De VEGER is een instrument dat de huidige prestaties van het gemeentelijk reinigingswerk op integrale wijze grondig tegen het licht houdt. Hiervoor worden de relevante prestaties betreffende het gemeentelijke reinigingswerk gemeten, beoordeeld en worden concrete adviezen gegeven voor verbetering van deze prestaties. De VEGER bestaat uit een tijdens het onderzoek ontwikkelde en geselecteerde set instrumenten, waarmee op gestandaardiseerde wijze prestaties kunnen worden gemeten en kunnen worden vergeleken met andere gemeenten.

Centraal in de VEGER staan drie actoren die reinheid van de openbare ruimte en de daarmee samenhangende effecten beïnvloeden:

- regie (gemeentebestuur)
- uitvoering
- consument (burgers en bedrijven)
- 

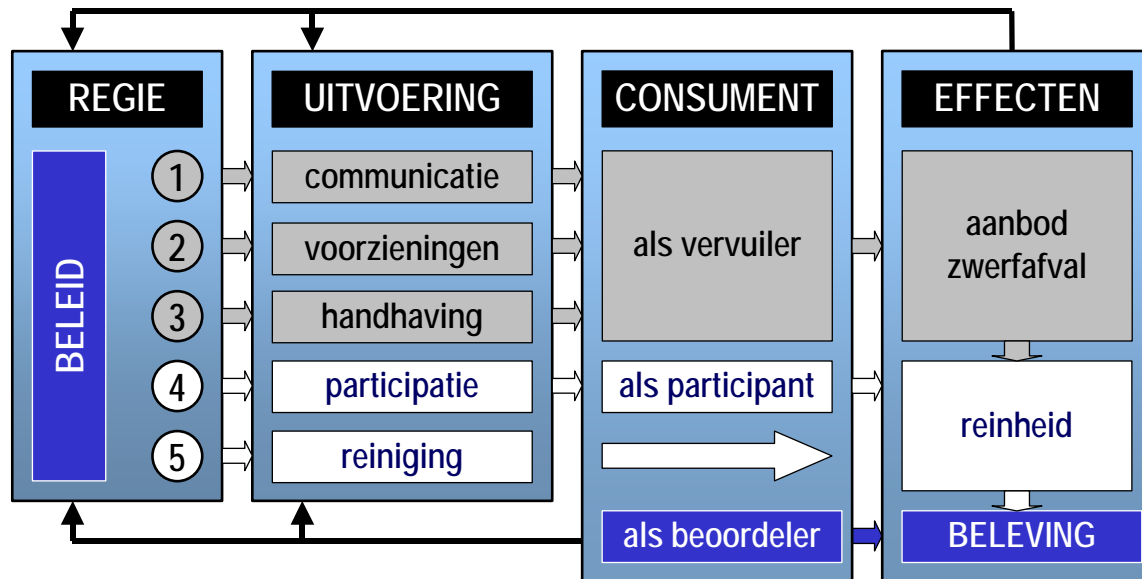
Een ander belangrijk onderdeel van de VEGER zijn de vijf beleidsinstrumenten waarover een gemeente kan beschikken in de aanpak van zwerfafval en reiniging:

1. communicatie



2. voorzieningen
3. handhaving
4. participatie
5. reiniging

De drie actoren en de vijf beleidsinstrumenten vormen de basis voor het zogenaamde ‘Vijfknoppenmodel’. De methodiek van de VEGER is gebaseerd op dit model. De vijf beleidsinstrumenten worden in het ‘Vijfknoppenmodel’ gesymboliseerd door vijf knoppen waaraan de gemeente kan draaien om de aanpak van zwerfafval en reiniging te beïnvloeden. Hieraan dankt het model zijn naam.



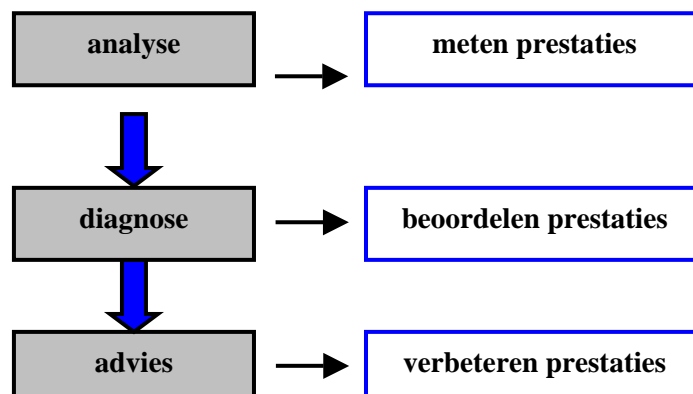
*Figuur 7.1 Het Vijfknoppenmodel*

Regie, uitvoering, consument en effecten zijn de vier centrale thema's in de VEGER. De VEGER bestaat uit drie modules (zie figuur 2 op de volgende pagina):

1. module analyse
2. module diagnose
3. module advies

In de module analyse zijn met behulp van de set instrumenten de huidige prestaties betreffende het gemeentelijk reinigingswerk integraal gemeten. De gemeten prestaties zijn weergegeven in bijlage 5. In de module diagnose worden deze prestaties beoordeeld. De status van de prestaties van het gemeentelijke reinigingswerk in het stadsdeel Den Haag Loosduinen worden op basis van het zogenaamde ‘Vijfknoppenmodel’ beschreven in bijlage 5. Op basis hiervan worden in de module advies in bijlage 4 maatregelen voorgesteld om deze prestaties te verbeteren.

*Figuur 7.2 De drie modules van de VEGER*



## **7.2.2 De methodiek van de VEGER**

### **7.2.2.1 Achtergrond**

Een schone leefomgeving staat in Nederland hoog op de wensenlijst. Bedrijfsleven, overheden en burgers werken samen om de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen. Zwerfafval in parken, speelplekken, wandel- en fietspaden hoort daar niet bij. Deze zaken staan al jaren zeer hoog in de ‘ergernisoptien’ van Nederlanders en sinds kort ook hoog op de politieke agenda.

In de afgelopen jaren is de hoeveelheid zwerfafval aanmerkelijk toegenomen. Mensen eten en drinken steeds vaker onderweg en laten over het algemeen hun afval achter in een prullenbak of nemen het mee naar huis. Er zijn er echter ook die het afval achter laten op plaatsen waar het niet hoort; op straat, in de berm, in het bos of op het strand.

*Zwerfafval is afval dat door mensen bewust of onbewust is weggegooid of achtergelaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op die plaatsen terecht is gekomen.*

De kwaliteit van de openbare ruimte wordt niet alleen bepaald door zwerfafval, ook andere factoren spelen een rol in de beoordeling van de kwaliteit van de leefomgeving. Zwerfafval heeft echter een grote invloed op de belevingswaarde en veiligheidsgevoel van de openbare ruimte en heeft daarom een signaalfunctie. De vraag is hoe deze problemen in de openbare ruimte kunnen ontstaan, kunnen worden gemeten en uiteindelijk kunnen worden opgelost.

In deze veranderlijke wereld zijn het vooral gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het instandhouden en verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving. Veel gemeenten vragen zich af wat de (lokale) kwaliteit van de openbare ruimte moet zijn, hoe de optimale kwaliteit kan worden bepaald en hoe deze kan worden geborgd. Vanwege beperkte budgetten kan verhoging van deze kwaliteit vaak niet bereikt worden door extra financiële middelen in te zetten. Daarom is een verandering van reinigings- en andere beheerprocessen noodzakelijk<sup>78</sup>.

Om dit te kunnen realiseren, zullen deze processen geoptimaliseerd moeten worden. Dit kan door het analyseren van deze processen en zoeken naar verbetermogelijkheden. De VEGER biedt een integrale methode om dit te kunnen doen.

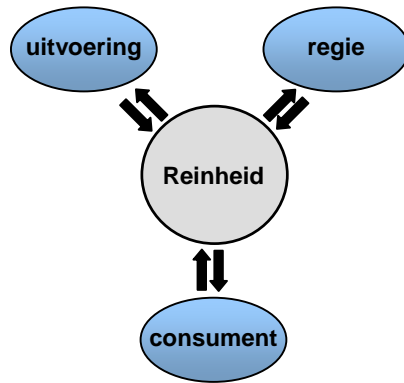
### **7.2.2.2 Actoren en beleidsinstrumenten**

De VEGER is gericht op de aanpak van zwerfafval en reiniging in gemeenten. Hierbij zijn vooral de gemeente als overheid en consumenten van belang. In de VEGER wordt onderscheid gemaakt in drie groepen actoren die de reinheid en de daarmee samenhangende effecten in de openbare ruimte beïnvloeden (zie figuur 7.3):

- regie (gemeentebestuur)
- uitvoering
- consument (burgers en bedrijven)

---

<sup>78</sup> *Model Vervuilingssnelheid, onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering, Berenschot, 1995*



*Figuur 7.3 Drie groepen actoren*

De regie is in handen van het gemeentebestuur. Deze schept randvoorwaarden omtrent beleid waarin de aanpak van de reinheid en zwerfafval wordt vastgelegd. Het heeft hiervoor de beschikking over vijf beleidsinstrumenten:

- communicatie
- voorzieningen
- handhaving
- participatie
- reiniging

De beleidsinstrumenten worden uitgevoerd door de uitvoerende diensten. Dit zijn gemeentelijke diensten, ingeschakelde private partijen of gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zij passen de beleidsinstrumenten toe op de met de regie afgesproken wijze. De reinheid wordt ‘geconsumeerd’ door burgers, bedrijven en andere gebruikers van de openbare ruimte, samen de actor consument. Consumenten interacteren op drie manieren met de reinheid van de openbare ruimte. Consumptie heeft vervuiling tot gevolg waardoor het niveau van de reinheid daalt. Hiernaast kunnen consumenten participeren in het verhogen van het niveau van de reinheid. Tenslotte wekt de consumptie van de reinheid een bepaalde beleving op bij de consument.

### **7.2.2.3 Het Vijfknoppenmodel**

De regie beschikt over vijf knoppen waarmee de vijf beleidsinstrumenten bediend kunnen worden. Door aan de knoppen te draaien regelt de regie de input naar de vijf beleidsinstrumenten. Enerzijds zijn deze gericht op het sturen van de reinheid via (gedrags-) beïnvloeding van de consument als vervuiler (grijs) en anderzijds wordt direct gestuurd op de reinheid (wit). Met de inzet van de mix van beleidsinstrumenten worden bepaalde effecten bereikt. Deze worden teruggekoppeld naar regie en producent, zodat de stand van de vijf knoppen kan worden geoptimaliseerd om op effectievere wijze effecten te bereiken

De drie actoren en de resulterende effecten in de openbare ruimte ten gevolge van handelen van deze actoren, vormen de vier centrale thema’s van de VEGER:

1. regie
2. uitvoering
3. consument
4. effecten

De thema’s zijn afgebeeld in het Vijfknoppenmodel als de vier blokken. De vier thema’s vormen de basis in de aanpak van de VEGER.

#### **7.2.2.4 Aanpak van de VEGER**

Het vijfknoppenmodel vormt het theoretische fundament van de VEGER. Het is een integraal model dat het gemeentelijke reinigingswerk omvat. De vertaling van theorie naar praktijk vindt plaats door middel van drie modules:

- module analyse
- module diagnose
- module advies

##### ***Module analyse***

In de module analyse worden integraal de prestaties van het gemeentelijke reinigingswerk gemeten. Dit vindt plaats aan de hand van de vier centrale thema's (regie, uitvoering, consument en effecten) en genereert een overzicht van de kwaliteit van de aanpak van zwerfafval en reiniging. De kwaliteit wordt gemeten met behulp van prestatie-indicatoren. Om dit te kunnen doen zijn meetinstrumenten nodig. In de VEGER worden de onderstaande instrumenten ingezet:

- VEGER vragenlijst gemeenten
- Quickscan gemeentelijke zwerfafvalaanpak SenterNovem
- VEGER onderzoek vervuilend gedrag burgers
- Normeringssysteem CROW (uitvoering DHV)
- leidraad afvalbakken openbare ruimte CROW
- VEGER bewonersonderzoek
- CBS-gegevens

##### ***Module diagnose***

In de module diagnose worden de gemeten prestaties van de vier centrale thema's uit het Vijfknoppenmodel op gestandaardiseerde wijze beoordeeld. Deze beoordeling vindt plaats door de gemeten prestaties te vergelijken met eisen afkomstig uit één van onderstaande bronnen:

- andere soortgelijke gemeenten
- historische gegevens uit eigen gemeente
- richtlijnen
- gemeentelijke ambities

##### ***Module Advies***

Op basis van de beoordeling van de prestaties in de module diagnose, worden in de module advies maatregelen voorgesteld om de huidige prestaties te verbeteren. De VEGER geeft adviezen op het gebied van beleid en organisatie (thema regie) en de in te zetten beleidsinstrumenten (thema producent). Deze adviezen hebben invloed op de twee overige thema's uit het Vijfknoppenmodel (consument en effecten). Deze kunnen niet rechtstreeks door de gemeente worden beïnvloed.

In bijlage 3,4 en 5 is de uitwerking opgenomen van de VEGER voor het stadsdeel Loosduinen.

### **7.3 *Beleidsinstrumentenmix, de oplossing?***

We moeten eerlijkheidshalve vaststellen dat we nog niet erg veel weten over het relatieve voordeel van instrumenten. Ze zijn weinig met elkaar vergeleken (als dat al mogelijk is, omdat de praktijk vaak een mix van instrumenten kent). We weten wel dat bij waterkwaliteitsbeleid heffingen meer succes hebben dan regulering (internalisering van externe effecten). En dat heffingen weer minder geschikt zijn om maatschappelijke rechtvaardigheid te stimuleren of andere marktimperfecties tegen te gaan. Majone vond bijvoorbeeld ook dat bij milieubeleid in verschillende landen de economische aanpak niet duidelijk beter was dan de juridische. Wel is het in alle gevallen goed om vast te stellen dat beleidsinstrumenten in de praktijk vaak anders werken dan vooraf en theoretisch was voorspeld.

Dat neemt niet weg dat er belangrijke initiatieven genomen worden om juist die mix van instrumenten te gebruiken, die de belofte in zich hebben te kunnen gaan werken. Voor het zwerfafvalprobleem wordt daarvoor het project de VEGER opgestart. De actoren in het veld, de reinigingsbranche, zijn enthousiast over het nieuwe gereedschap dat nu aangeboden wordt. Maar dat is pas één set van actoren. Er ligt nog een hele weg te gaan om de beleidsmedewerkers, het bestuur en de burgers van de verschillende gemeentes in het land mee te krijgen in het vertrouwen op deze wijze naar de problematiek te kijken.

Hier helpen de ontwikkelingen die door staatssecretaris van Geel met de AMvB Verpakkingen, onderdeel Zwerfafval in gang gezet worden heel erg mee. Het Impulstraject dat voorgesteld wordt heeft nagenoeg alle beleidsinstrumenten die in het laatste deel van dit hoofdstuk besproken worden, in zich.

De theoretische inzichten over gedrag en gedragsbeïnvloeding helpen in ieder geval mee om die beleidsmaatregelen in gang te zetten die er toe doen. Over drie jaar, als het Impulstraject geëindigd is, verdient het aanbeveling om te evalueren of de overeenkomsten tussen het formele beleid over zwerfafval de beleidsuitvoering overeenkomst vertonen en nog meer of zij tot resultaten hebben geleid.

## 8 Conclusie

De vraag waarop deze scriptie een antwoord tracht te geven, is hoe te komen tot een zwerfafvalvrije stad. Daarvoor zijn twee benaderingen gekozen. De eerste is dat van optimalisering van de reinigingsactiviteiten. Slim vegen maakt een schone stad. Toch blijven mensen de straat vervuilen met zwerfafval, dus vanzelf komt gedrag naar voren als component in de vervuiling door zwerfafval. In deze scriptie wordt getracht een aantrekkelijke tweeluik te schetsen: het opruimen van zwerfafval en het gedragsmodel, en deze samen te brengen om tenslotte tot de aanbeveling van een set maatregelen te komen die voorkomen dat zwerfafval op straat terecht komt. Dus enerzijds de ontwikkeling van een reinigingsorganisatie en anderzijds de inspanningen om te komen tot verbeterd gedrag van gebruikers van de openbare ruimte.

Het eerste gedeelte van de scriptie, tot en met hoofdstuk 5, laat de manier zien hoe een reinigingsorganisatie en haar activiteiten geoptimaliseerd kan worden, welke methode gehanteerd kan worden en dat daarvoor management van verandering nodig is. Want bij de beroepsgroep zijn zekerheden belangrijk en verandert men dus niet vanzelfsprekend. Evenwel zijn opmerkelijke resultaten zichtbaar te maken in de sector. Dat kan eigenlijk ook heel gemakkelijk, want de sector is van oudsher het ondergeschoven kindje geweest van de gemeentelijke organisatie. Dat komt dan nog voornamelijk door het imago en de materie waar mee omgegaan wordt. Qua organisatie en organisatiecultuur zijn reinigingsorganisaties in zekere zin achtergebleven gebieden. Dus is veranderingspotentieel aanwezig. Er is gelukkig een kentering gekomen in het imago en betekenis van de activiteit op het moment dat Bestuur en Politiek, formuleerden dat een stad Schoon, Heel en Veilig moet zijn. Dan wordt “schoon” weer een product waar je trots op kunt zijn en wordt het gemakkelijker om medewerkers te motiveren om een beter product te leveren: een schone straat. Trots wordt dan een expliciete motivator die goed gebruikt kan worden om verandering te bewerkstelligen. In de scriptie is daar echter niet diep op ingegaan omdat het verandermanagement voor deze sector toch een hoofdstuk apart is. Gefocust is op de methodiek van reinigen.

Veel uitvoeringsorganisaties op het gebied van straatreiniging - overwegend gemeenten - hanteren een frequentiemethodiek voor het reinigen van de openbare ruimte. Een effectiever alternatief voor een frequentiemethodiek is reiniging op basis van het gewenste straatbeeld, zoals in hoofdstuk 5 is behandeld. Maar ondanks dat de overgang naar een beeldbestek (en een daarbij behorend normeringssysteem) een brede belangstelling geniet bij de verschillende uitvoeringsorganisaties en gemeenten blijkt het toch lastig om de overgang te maken. De NVRD en Stichting Nederland Schoon willen gemeenten helpen om de verandering in werkwijze in te voeren. NVRD om zijn leden te ondersteunen en Nederland Schoon heeft er vanuit de relatie met de verpakkingindustrie belang bij dat het schoon is. Daarom wordt door beide partijen gefaciliteerd waar mogelijk is om de effectieve en efficiënte manier van het schoonmaken op beeldkwaliteit in te voeren.

Wanneer de stad eenmaal schoon is en de kwaliteit elke dag weer op het afgesproken niveau is gebracht door de groep vegers die het werk doen, bekruipt toch zelfs bij de meest trotse veger het gevoel: waar doen we het eigenlijk voor. “Ik veeg en morgen kan ik weer aan de slag”. “Wat een smeerplassen lopen hier rond” hoor je ze wel eens zeggen.

Burgers zijn ontevreden over de reinheid in de stad, blijkt uit de Stadsenquête Den Haag. Opmerkelijk is, dat in vergelijking met de enquête uit 2002, in de enquête van 2005 de respondenten aangeven dat de veegdienst als reden genoemd wordt dat de stads schoner is, en dat de bewoners als oorzaak genoemd wordt dat de stad minder schoon gevonden wordt. Kennelijk heeft er een zekere bewustwording plaatsgevonden en begint de geoptimaliseerde reinigingsactiviteit zijn vruchten af te werpen. Het kennelijk plaatsgevonden bewustwordingsproces biedt mogelijkheden om het volgende traject in te gaan, dat van de beïnvloeding van gedrag van de burger. Hierover zijn in hoofdstuk 6 en 7 de mogelijkheden op dat gebied behandeld.

Er is landelijk veel belangstelling voor de achtergronden van gedrag op zwerfafvalgebied. Dat is ver-

klaarbaar uit de ontwikkelingen op het gebied van afvalbehandeling, de discussie over Producentenverantwoordelijkheid die nu (2005-2006) gevoerd wordt tussen VROM, de VNG, SVM-pact (producenten van verpakkingen), NEDVANG en stichting Natuur en Milieu (als belangengroepering). Er liggen grote belangen bij de verantwoordelijkheid en de financiering van afvalverwijdering. Kostenreductie door activiteiten om afval op straat terug te dringen zijn dan ook van harte welkom. Nederland Schoon vervult daarin een rol, en dan nog het meest door beïnvloeding van burgers. De landelijke campagnes hebben de aard van marketingactiviteiten. In feite is het de enige organisatie die zich op dit niveau en met deze intensiteit, bezig houdt met beïnvloeding. Dat is enerzijds verklaarbaar als je kijkt wie de financier is van Nederland Schoon (SVM-pact), en anderzijds laat het zien dat de overheid, lees VROM en gemeenten, nog niet bij machte zijn om beleid te ontwikkelen dat daadwerkelijk de mensen bereikt. VROM heeft SenterNovem opdracht gegeven hier verder onderzoek naar te doen en handreikingen te ontwikkelen.

Duidelijk mag zijn dat de afvalwereld in beweging is.

Terug naar de mogelijkheden die binnen een gemeente voorhanden zijn. Voor de benadering van de gedragcomponent zijn gelukkig theorieën voorhanden die ook onderzocht zijn op de toepasbaarheid, en waarop producten ontwikkeld zijn die nu ingezet kunnen worden. Uit de pilots en de casi komen bemoedigende ervaringen en adviezen naar voren. Normactivatie en beïnvloeding van gedrag op zwerfafvalgebied blijken mogelijk. Uit het onderzoek van TU Eindhoven is het product door CROW ontwikkeld om een optimalisatie van afvalbakken en hun plaatsing te realiseren en uit de pilot Beach-Team in Kijkduin blijkt dat gebruikers van het strand best bereid zijn hun gedrag aan te passen.

Binnen een gemeente is het echter niet een dienst of productgroep die beslist of activiteiten die passen in de noodzakelijke instrumentenmix uitgevoerd gaan worden. Het bestuur moet er achter staan, opdat aan de raad voorgesteld kan worden deze activiteiten ook daadwerkelijk uit te laten voeren. Dat is een element dat niet veronachtzaamd moet worden. De instrumenten zijn in feite allemaal voorhanden maar worden niet op het gebied van zwerfafval optimaal ingezet. Voorlichting en communicatie is zo'n instrument welk met wisselende intensiteit bij de diverse gemeenten ingezet wordt. De uitkomsten van de pilot van DE VEGER in Loosduinen laat zien dat, voor wat betreft Den Haag, nog een slag gemaakt kan worden op dit gebied.

Burgerparticipatie is ook een beleidsinstrument dat op het gebied van zwerfafval ingezet kan worden. "Interactief beleid betekent dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen." Burgerparticipatie is in deze scriptie genoemd en niet nader uitgewerkt. De ontwikkelingen in de Haagse politiek laten zien dat voor de nabije toekomst daar zeker op ingezet gaat worden: de politiek dichterbij de burger, schijnt het adagium te zijn.

Een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen inspraak en interactieve beleidsvorming. Bij inspraak krijgen belanghebbende actoren de gelegenheid hun mening te geven over een bepaald beleid. Dit kan aan het eind (consultatieve stijl) maar ook aan het begin van de beleidsvorming (participatieve stijl). Bij interactief beleid hoeft niet het beleid van de overheid het uitgangspunt te zijn (faciliterende en samenwerkende stijl) en kunnen belanghebbenden beslissen (faciliterende en samenwerkende stijl) of meebeslissen (delegerende stijl). Pröpper en Steenbeek laten zich niet in positieve dan wel negatieve zin uit over de verschillende bestuursstijlen. Een actor kan gegeven een bepaalde beleidssituatie een systematische, weloverwogen keuze maken voor een bepaalde bestuursstijl en de daaruit voortvloeiende interactieve beleidsaanpak.

*De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval* (TU Eindhoven, 2004) beschrijft onderzoek naar de omgevingsgerichte aanpak, waarbij onderzocht is in hoeverre vormgevingskenmerken van afvalbakken en de locatie ervan een bijdrage kunnen leveren aan gedragsverandering.

Dit onderzoek is interessant en betekenisvol voor de vraagstelling van deze scriptie omdat het inzicht geeft in de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding op zwerfafvalgedrag. Weliswaar wordt gefocust op de omgevingsgerichte aanpak, maar heeft ook duiding in zich om aan de voorkant van het zwerfafvalprobleem te komen: ben je in staat om gedrag zodanig te beïnvloeden dat zwerfafval niet ontstaat of in ieder geval vermindert.

Maar het gaat natuurlijk om de toepassing van de beleidsinstrumentenmix: de Preek de Wortel en de Zweep, wil de zwerfafvalproblematiek adequaat aangepakt worden. Het gaat erom dat die mix van beleidsinstrumenten ingezet wordt, die de gebieden voorlichting en communicatie, het in het vooruitzicht stellen van een beloning op goed gedrag en het element handhaving bestrijken. De VEGER geeft een advies dat laat zien dat toepassing of versterking van welke beleidsinstrumenten verbetering in de situatie op gebied van zwerfafval kan laten ontstaan. Daarvoor is een gericht communicatie offensief nodig dat nog verder ontwikkeld moet worden. SenterNovem (Uitvoering Afvalbeheer) doet waardevolle inspanningen daartoe.

Al met al zijn er beloftevolle ontwikkelingen gaande op een oud dossier. Reinigen is van meer dan 100 jaar gezien de branchevereniging NVRD volgend jaar zijn honderdjarig bestaan viert. Het is mooi om te zien dat onder de leden van die vereniging een verschuiving van de belangstelling plaats vindt in de zin van de ondertitel van deze scriptie: “Van reactief zwerfafval verwijderen naar pro-actief voorkomen van zwerfafval”. Dat is te merken aan de thema’s van congressen en themadagen die de branchevereniging organiseert, vaak samen met de andere actoren, zoals Nederland Schoon, CROW of SenterNovem. Ieder levert daarin een bijdrage vanuit zijn eigen expertise, maar vooral voor een gezamenlijk resultaat. In die zin is het ook de bedoeling dat deze scriptie een handreiking is aan die lezer die mogelijk tegen dezelfde problematiek in zijn of haar gemeente aanloopt.

Want Nederland moet van Schoon en Schoner naar Schoonst!

Dordrecht,  
Arie Langhorst



## **Literatuur:**

- Beverage Industry Environment Council (1997). *Littering Behavior Studies III, Measuring Environmentalall*
- Braam van A., Max Weber. *Gezag en bureaucratie; inleiding en redactie*, Antwerpen/ Rotterdam, Universitaire pers/SWU, 1972
- Bruijn, J.A. de, E. F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht, 1999
- Bruin de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, 2001  
bron:[http://www.berenschotprocesmanagement.nl/onze\\_publicaties/onlineartikelen/artikel\\_prestatiemeting.html](http://www.berenschotprocesmanagement.nl/onze_publicaties/onlineartikelen/artikel_prestatiemeting.html)
- Carver, C. S., & Scheler, M. F. (1978). *Self-focusing effects of dispositional selfconsciousness, mirror presence, and audience presence*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 324-332.
- CE, (2001). *Inzamel- en beloningsystemen ter vermindering van zwerfafval*. Delft: CE.
- Cialdini, R. B., Reno, R. R. & Kallgren, C.A. (1990). *A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58, 1015-1026.
- Deutsch, M. & Gerard, H. B. (1955). *A study of normative and informational social influences upon individual judgment*. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 51, 629-636.
- Dunleavy P., *The globalization of public services production: can government be "Best in the world"?*, *Public Policy and Administration*, Volume 9, Summer 1994
- Duval, T. S., & Wicklund, R. A. (1972). *A theory of objective self-awareness*. New York: Academic Press.
- Edelenbos J., R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, Utrecht, 2001
- Ferlie, E., P. Steane, *Changing developments in NPM*, *international Journal of Public Administration*, vol 25, nr. 12, 2002
- Finnie, W. C. (1973). *Field experiments in litter control*. *Environment and Behavior*, 5 (2), 123-144.
- Gardner, G. T., & Stern, P. C. (2002). *Environmental problems and human behavior*, 2nd edition. Boston, MA: Pearson Custom Publishing.
- Geller, E. S., Brasted, W. & Mann, M. (1980). *Waste receptacle designs as interventions for litter control*. *Journal of Environmental Systems*, 9, 145-160.
- Goubin, E. en Mestiaen, B., (2002). *Overheidscommunicatie voor kansarme doelgroepen*. MEMORI: onderzoeksgroep van de Katholieke Hogeschool Mechelen.
- Hendricks F., P.W. Tops, *Politiek en interactief bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2001
- Hood, C., *A Public Management for All Seasons*, In: *Public Administration*, 69 (1), 1991
- Huffman, K. T. (1995). *Litter reduction; A review and integration of the literature*. *Environment and Behavior*, 27 (2), 153-183.
- Kallgren, C.A., Reno, R. R., & Cialdini, R. B. (2000). *A focus theory of normative conduct: When norms do and do not affect behavior*. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 26, 8, 1002-1012.
- Kerklaan, *De cockpit van de organisatie*, 2002
- Klandermans, B. & Seydel, E., (1991). *Overtuigen en activeren, Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*.
- Koning, H., (1998). *Het sociaal instrumentarium: Richting een betere inzet in het lokale milieubeleid*. Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Lane, J-E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000
- Lee van der, *Strategisch management*, 1995
- Mastenbroek, *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, 1993
- McLaughlin K. e.a., *New Public Management*, Routledge, London, 2002
- O'Neill, G. W., Blanck, L. S., & Joyner, F. A. (1980). *The use of stimulus control over littering in a natural setting*. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 13, 379-381.
- Performance Measurement in the Public Sector*, De Waal en Kerklaan, 2003
- Poiesz, T.B.C., (1999). *Gedragmanagement; Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Inmerc.
- Pröpffer I.M.A.M., D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1999
- Pröpffer I.M.A.M., *Inleiding in de organisatie-theorie*, Vuga Uitgeverij, Den Haag, 1993
- Reno, R. R., Cialdini, R. B. & Kallgren, C.A. (1993). *The transsituational influence of social norms*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 64, 1, 104-112.
- Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Samson H.D. Tjeenk Schwartz, S. H. (1973). *Non native explanations of helping behavior: A critique, proposal, and empiri-*

*cal test. Journal of Experimental Social Psychology, 9, 349-364.*  
*Schwartz, S. H. (1975). The Justice of Need and the Activation of Humanitarian Norms, Journal of Social Issues, Vol 31 (3), p. 111-126.*  
*Steg, L., en Buijs, A., (2004). Psychologie en duurzame ontwikkeling: de psychologie van milieuge-drag en natuurbeleving. Vakreview*  
*Tönis, I.C.M., Zonneveld, C.A.J.M. en de Haan, J.C., (1996). Attituden en bedrijfsopleidingen: de basis. In: Opleiders in Organisaties. Capita Selecta, 28, p.29 -. Deventer: Kluwer Bedrijfs-wetenschappen*  
*Waal de, Lexicon Prestatiemanagement, 2002*

## **Documenten**

*Afrekenen met zwerfafval” CROW publicatie 181, 2004*  
*Afvalbakken in de openbare ruimte - Leidraad voor vormgeving, plaatsing, lediging en onderhoud, publicatie 209, CROW (2005)*  
*Bedrijfsplan Veggen 2003-2006, Den Haag, 2003*  
*Beleidsakkoord 2002-2006, Den Haag dat zijn we allemaal!, april 2002*  
*Brief aan de Tweede Kamer: afspraken zwerfafval, van Geel, VROM, 19 juni 2006*  
*Burgerjaarsverslag 2002, Den Haag, juni 2003*  
*Burgerjaarsverslag 2003, Den Haag, juni 2004*  
*De rol van de afvalbak in de bestrijding van zwerfafval, TU Eindhoven, 2004*  
*Jaarverslag Stadsbeheer 2002, Den Haag, april 2003*  
*Jaarverslag Stadsbeheer 2003, Den Haag, april 2004*  
*Kwaliteitsmanagementsysteem Veggen, Den Haag, 2004*  
*Leefbaarheidmonitor Den Haag 2002, Den Haag, februari 2002*  
*Model Vervuilingssnelheid, onderzoek naar normering van zwerfafvalverwijdering, Berenschot, 1995.*  
*Rekenschap over het beheer van de openbare ruimte in Den Haag, Marc Prins, 2004*  
*Samenspraak. Zo denken Hagenaars mee over hun stad, Den Haag, november 2001*  
*Stadsenquête Den Haag 2002, Den Haag, september 2002*  
*Van Frequentiebestek naar Beeldbestek, de Leidraad, Tauw Milieu, NVRD en Nederland Schoon, 2005 (concept)*  
*Visie op Veggen, Arie Langhorst, 2001*

## **Bijlagen**

<b>Bijlage 1: Kwaliteitsmetingen en rapportage</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 2: Referentiebeelden</b>	<b>96</b>
<b>Bijlage 3: De VEGER, reinigingsmonitor Loosduinen</b>	<b>102</b>
<b>Bijlage 4: Bewonersonderzoek de VEGER</b>	<b>112</b>
<b>Bijlage 5: De VEGER; Module analyse</b>	<b>118</b>

# Interne Kwaliteitsrapportage Beeldbestek Centrum 2005

DATUM: 31-8-05  
 Aanvang:

METING TBV ZWERFVUIL

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	TOT.	PERC.
<b>meetpunten</b>	<b>1</b>	<b>70</b>	<b>154</b>	<b>215</b>	<b>255</b>	<b>308</b>	<b>394</b>	<b>474</b>	<b>489</b>	<b>592</b>	<b>646</b>	<b>726</b>	<b>790</b>	<b>834</b>	<b>862</b>	<b>966</b>	<b>988</b>	<b>1096</b>	<b>1122</b>	<b>1159</b>	<b>1265</b>	<b>1300</b>	<b>1429</b>	<b>1468</b>	<b>1529</b>		
<b>niveau 5</b>																										0	0%
<b>niveau 4</b>																										0	0%
<b>niveau 3</b>																										0	0%
<b>niveau 2</b>																										0	0%
<b>niveau 1</b>																										0	0%

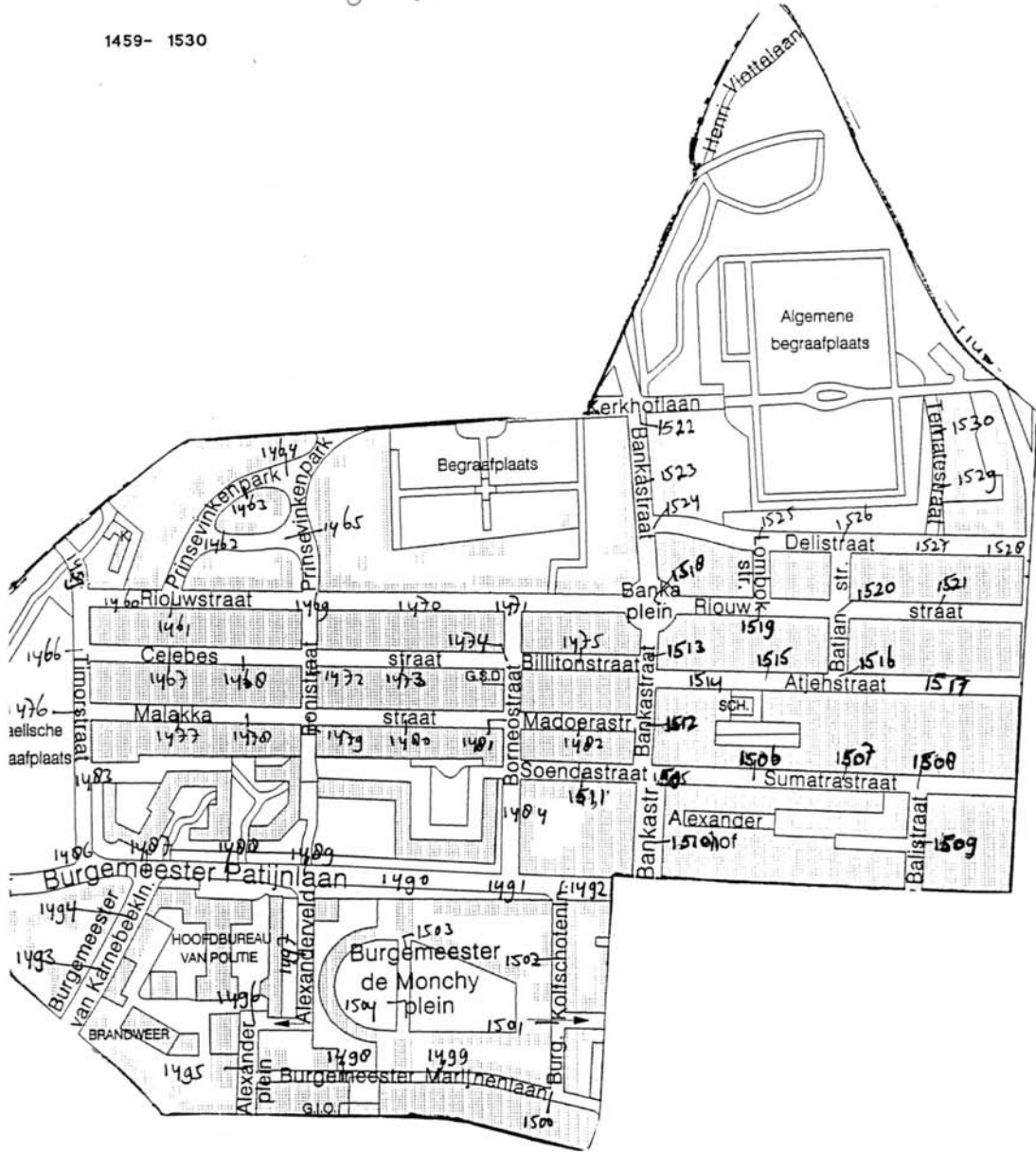
Getekend voor akkoord,  
 Handtekening:  
 Uitvoering Centrum

Aantal geconstateerde HWB medewerkers:

Verklaring punten.  
 De punten 1 t/m 5 zijn de kwaliteitsniveaus.  
 De punten 1 t/m 25 zijn willekeurige controlepunten, die volgens de random tabel worden geselecteerd.  
 Deze controle punten worden volgens een 360 graden waarneming beoordeeld aan de hand van de 5 kwaliteitsniveaus.  
 De meetpunten, in dit geval 1 t/m 1529, zijn de meetpunten die per wijk, in een bepaald stadsdeel worden toegekend.  
 Op elke hoek van een straat komt een meetpunt te staan, in elke wijk, tot het hele stadsdeel is voorzien van meetpunten, (zie bijlage).  
 Het totaal aantal meetpunten per stadsdeel wordt gedeeld door 25 (hangt ervan af hoeveel punten gemeten dienen te worden).  
 Dit wordt in een formule omgezet. Bijvoorbeeld het eerste meetpunt =aselectussen(1;50); het tweede puntje wordt dan =aselectussen(61;121), enzovoort.  
 Bij het uitdraaien van een meetrapport, worden 25 willekeurige meetpunten gekozen.  
 Voor het uitdraaien van alle stadsdelen, moet een macro aangemaakt worden. Wordt de datum veranderd, dan veranderen ook de meetpunten.

(wijk 14)

1459- 1530

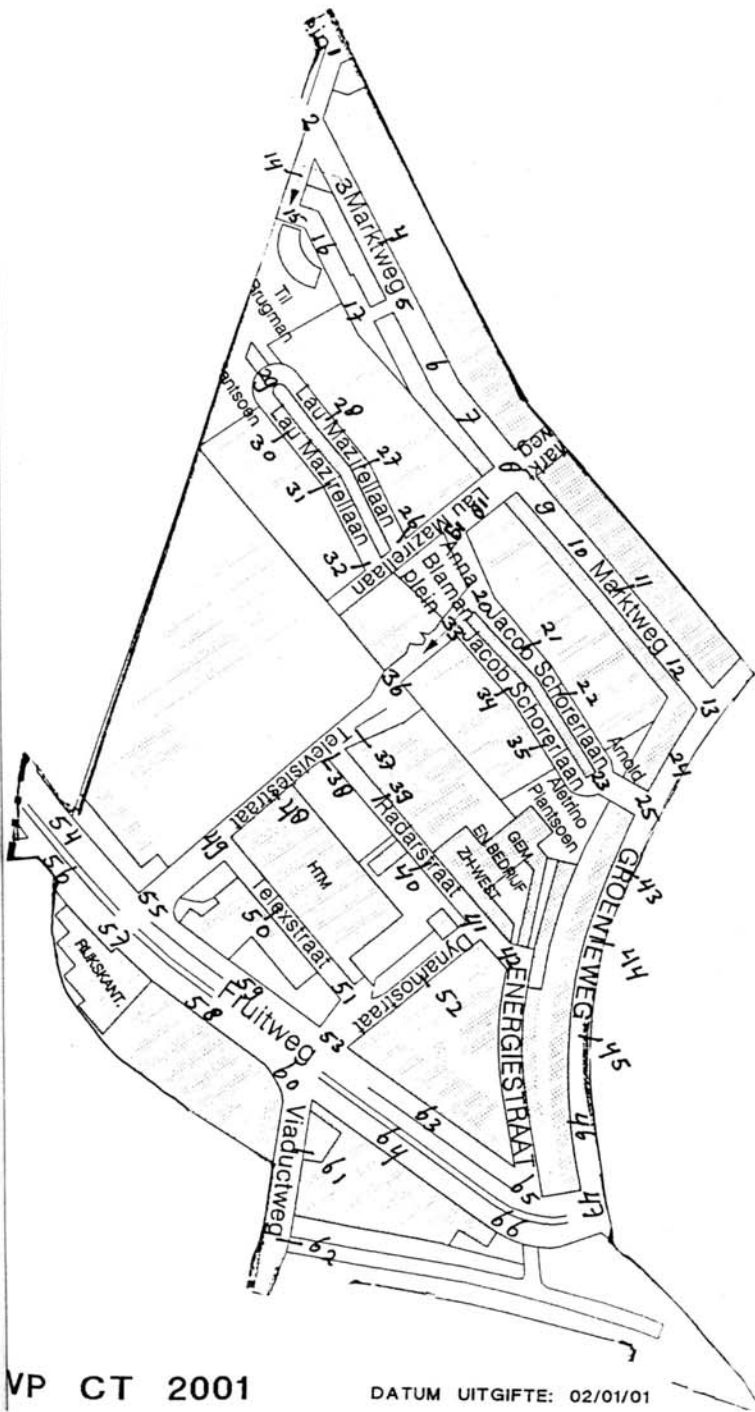


VP CT 2001

DATUM UITGIFTE: 02/01/01

(wijk 1)

1- 66



VP CT 2001

DATUM UITGIFTE: 02/01/01


# Externe Kwaliteitsrapportage Beeldbestek Escamp 2005


*gemeten op huisvuldag*

DATUM: 22-09-05  
 Aanvang:

METING TBV ZWERFVUIJL

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	TOT.	PERC.	
meetpunten	12	89	136	234	316	398	420	471	581	618	681	743	834	898	942	1069	1125	1166	1225	1312	1360	1416	1536	1574	1624	1624	0	0%
niveau 5									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0%
niveau 4									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0%
niveau 3									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0%
niveau 2									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0%
niveau 1									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0%

Getekend voor akkoord.  
 Handtekening:   
 D. Pelle, uitvoering Escamp

Getekend voor akkoord.  
 Handtekening:   
 H. Verschu, Milieubeheerder Escamp

# Externe Kwaliteitsrapportage Beeldbestek Escamp 2005

gemeten day ng huisvuil om effect PE aan te tonen

TOTAL P.02

DATE: 09-05  
 Aanvang:

## METING TRV ZWERFVUIJL

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	TOT. PERC.
meetpunten	12	89	136	234	316	398	420	471	581	618	681	743	834	898	942	1069	1125	1166	1225	1312	1360	1416	1536	1574	1624	0
niveau 5	X												X							X	X	X	X	X	X	0
niveau 4	X												X							X	X	X				0
niveau 3																										0
niveau 2																										0
niveau 1																										0

+31745533973 F.02

STADSBEHEER ESCAMP

23-09-2005 15:14

Getekend voor akkoord:  
 Handtekening:  
 D. Pelle, uitvoering Escamp

Getekend voor akkoord:  
 Handtekening:  
 R. Verschuuren, Milieubeheerder Escamp



## Bijlage 2: Referentiebeelden

Gemeente Den Haag  
Dienst Stadsbeheer

 Vegen

**BIJLAGE: Bij overeenkomst van aanneming van werk .....**

**Referentie kwaliteitsbepalingen**

Aldus zijn overeengekomen: Datum: .....-.....-.....

**Opdrachtgever:** **Opdrachtnemer:**

Stadsdeel:.....  
vertegenwoordigd door: .....  
Adres:.....

  
Bedrijfsonderdeel Vegen  
vertegenwoordigd door: *A Langford*  
De Werf 36  
2544 EK Den Haag

  
KH-06-401

Bezoekadres:  
De Werf 36, 2544 EK Den Haag  
Telefoon 070 - 321 64 11 Fax 070 - 321 64 21  
[www.denhaag.nl/vegen](http://www.denhaag.nl/vegen)



**KWALITEITSNIVEAU: 5 ZWERFVUIL**





**KWALITEITSNIVEAU: 4 ZWERFVUIL**





**KWALITEITSNIVEAU: 3 ZWERFVUIL**





**KWALITEITSNIVEAU: 2 ZWERFVUIL**





**KWALITEITSNIVEAU: 1 ZWERFVUIL**





**Pilot Project VEGER**

# de VEGER

VErbeterinstrument  
GEmeentelijk  
Reinigingsmanagement



***DE VEGER, reinigingsmonitor***

Nadat de DE VEGER, reinigingsmonitor voor gemeente, ontwikkeld door DHV en ondersteund door de NVRD, in een aantal gemeenten als pilot is uitgevoerd, is hieronder voor het stadsdeel Loosduinen de diagnose en het advies weergegeven.

De VEGER bestaat uit drie modules:

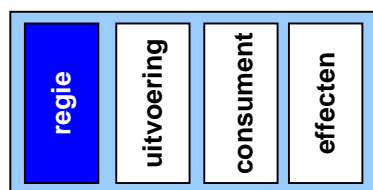
1. module analyse
2. module diagnose
3. module advies

In de module analyse zijn met behulp van de set instrumenten de huidige prestaties betreffende het gemeentelijk reinigingswerk integraal gemeten. De gemeten prestaties zijn weergegeven in bijlage 1 bij deze bijlage. In de module diagnose, hoofdstuk 2, worden deze prestaties beoordeeld. De status van de prestaties van het gemeentelijke reinigingswerk in het stadsdeel Den Haag Loosduinen worden op basis van het zogenaamde ‘Vijfknoppenmodel’. Op basis hiervan worden in de module advies in hoofdstuk 2 maatregelen voorgesteld om deze prestaties te verbeteren.

## 1. Diagnose reinigingswerkzaamheden

Met de VEGER zijn in het stadsdeel Den Haag Loosduinen integraal de prestaties van de reinigingswerkzaamheden en de effecten daarvan in kaart gebracht. Op basis van de vier thema’s uit het ‘Vijfknoppenmodel’ zal de status hiervan worden beschreven. De status wordt bepaald door de gemeten prestaties te vergelijken met andere gemeenten, richtlijnen en ambities. De meest opvallende constatering worden beschreven.

### 1.1 Regie



#### **Beleid**

De straatreiniging werkt op basis van een beeldbestek op basis van het normeringssysteem van CROW/NLS. Hierin zijn doelstellingen omtrent de reinheid van de openbare ruimte vastgelegd. Mede dankzij het beeldbestek lijkt de reinigingsdienst goed te functioneren. Ook wordt gewerkt aan een communicatieplan. Een plan waarin de concrete activiteiten staan waarin de concrete activiteiten staan waarmee de zwerfafvalproblematiek kan worden aangepakt ontbreekt: een integrale visie op de inzet van de vijf beleidsinstrumenten is niet aanwezig.

Omdat het stadsdeel geen formeel beleid voor de aanpak van zwerfafval heeft geformuleerd, bestaat het gevaar dat er geen helder inzicht is in de relatie tussen doelstellingen, werkzaamheden en resultaten. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat middelen in Loosduinen suboptimaal worden ingezet zonder dat de organisatie hierop actie onderneemt.

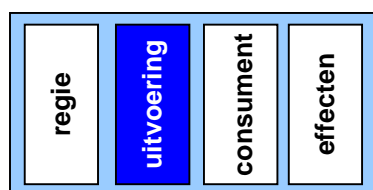
#### **Organisatie**

In Loosduinen zijn verschillende diensten betrokken bij de aanpak van zwerfafval. Tussen het stadsdeel en de reinigingsdienst is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De vele diensten en relaties daartussen maken de aanpak van zwerfafval complex. Binnen het stadsdeel is wel één persoon verantwoordelijk gemaakt voor de aanpak van zwerfafval. Het blijkt in Den Haag Loosduinen (ook voor deze persoon) moeilijk te zijn om tussen de verschillende diensten te communiceren, informatie uit te wisselen en activiteiten af te stemmen: de ‘schotten’ die tussen de diensten bestaan, zijn moeilijk te doorbreken. De aanpak van zwerfafval in het stadsdeel scoort dan ook laag op ‘integraal werken’ (zie bijlage 2). Er lijkt sprake te zijn van een versnipperde aanpak van zwerfafval. Een gevolg hiervan kan zijn dat de beleidsinstrumenten communicatie, handhaving en participatie niet (optimaal) worden



ingezet in de aanpak van zwerfafval.

## 1.2 Uitvoering



De gemeentelijke prestaties op de vijf beleidsinstrumenten worden teruggekoppeld aan de perceptie en tevredenheid van consumenten.

### *Communicatie*

Het stadsdeel geeft door middel van diverse middelen (huis-aan-huisbladen, posters, via radio en tv etc.) voorlichting over zwerfafval. De inzet van deze middelen vindt plaats al naar gelang de behoefte van het stadsdeel/veegdienst. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de materialen van Stichting Nederland Schoon. Er is geen sprake van gerichte voorlichting voor bepaalde doelgroepen of probleemlocaties. De meeste bewoners zijn tevreden over de hoeveelheid voorlichting over zwerfafval (57%). Terugkoppeling van gerealiseerde resultaten naar burgers en bedrijven vindt niet plaats. Een mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat bewoners de gerealiseerde reinheid in de openbare ruimte lager beleven dan de objectief gemeten reinheid (zie § 2.3). Geen enkele bewoner is tevreden over de gemeentelijke communicatie over resultaten, beleid en aanpak van zwerfafval: 63% is hierover zelfs ontevreden tot zeer ontevreden. Dit lijkt een duidelijk aandachtspunt voor het stadsdeel te zijn.

### *Voorzieningen*

Alle afvalbakken in Loosduinen worden dagelijks geleegd. In totaal bevinden zich 335 afvalbakken in het stadsdeel. Het afvalbakkenonderzoek wees uit dat circa 20% van alle afvalbakken vol is. Hiermee voldoet het beheerniveau van de afvalbakken nog net aan kwaliteitsniveau B (zie CROW leidraad 'Afvalbakken in de openbare ruimte'). Uit de meting bleek 40% van de afvalbakken nagenoeg leeg was. Dit is een acceptabel percentage.

Bewoners zijn tevreden over het aantal bakken in het stadsdeel (3,6 op een schaal van 1 tot 5), 26% van de bewoners vindt dat er extra afvalbakken geplaatst moeten worden in Loosduinen. Over de volheid en schoonheid van de bakken zijn bewoners ontevreden (2,4 op een schaal van 1 tot 5). De voornaamste reden waarom niet altijd afval in de afvalbak gegooid wordt, is volgens bewoners de volle afvalbakken: 29% heeft aangegeven afval wel eens op de grond te gooien wanneer een afvalbak vol is.

### *Handhaving*

In Loosduinen heeft incidenteel handhaving op zwerfafval plaatsgevonden. Over de resultaten hiervan heeft het stadsdeel geen gegevens. Ook vindt handhaving op hondenpoep plaats. De meeste (63%) bewoners zijn ontevreden over de hoeveelheid handhaving op als zwerfafval (en hondenpoep?). Het merendeel (84%) vindt dat er meer toezicht gehouden moet worden op het veroorzaken van zwerfafval. 65% van de bewoners heeft zelfs expliciet aangegeven dat de gemeente meer zou moeten handhaven op zwerfafval en 58% noemt expliciet dat de gemeente meer boetes moet uitdelen bij het veroorzaken van zwerfafval. Hiermee geven bewoners aan dat meer handhaving verreweg het belangrijkste aandachtspunt zou moeten zijn in de zwerfafvalaanpak voor het stadsdeel Loosduinen. Handhaving is niet de oplossing, maar kan wel een noodzakelijk sluitstuk zijn van een goede zwerfafvalaanpak.

### *Participatie*

Het stadsdeel organiseert één keer per jaar een schoonmaakactie. Hiernaast worden er ook negen 'wijkwandelingen' georganiseerd waarbij bewoners samen met het stadsdeel onder andere schouwen op zwerfafval. Een klein deel (13%) van de bewoners heeft aangegeven hierbij te participeren. Slechts 10% van de bewoners zegt wel eens informatie te hebben ontvangen over participatiemogelijkheden.

De voornaamste redenen waarom bewoners niet participeren zijn volgens bewoners:

1. het stadsdeel organiseert niks (37%)
2. onbekend hoe een bijdrage geleverd kan worden (33%)

Bewoners zijn ontevreden over de mogelijkheden die het stadsdeel biedt om te kunnen participeren (2,6 op een schaal van 1 tot 5).

### ***Reiniging***

De kosten per inwoner voor de straatreinigingswerkzaamheden zijn in het stadsdeel zeer laag (€ 11,00) in vergelijking met het NVRD-Benchmarkgemiddelde (€ 31,90). In vergelijking met soortgelijke gemeenten/stadsdelen uit stedelijkheidsklasse 1 (€ 62,30) zijn de kosten in Loosduinen zelfs extreem laag. Wellicht zijn niet alle kosten die gepaard gaan met het verwijderen van zwerfafval inbegrepen. De zichtbaarheid van de reinigingsdienst zelf lijkt voldoende: veel bewoners (77%) geven aan regelmatig de reinigingsdienst te zien. De meeste bewoners (67%) zijn tevreden over de werkzaamheden van de reinigingsdienst: deze scoort hoog met een 3,8 op een schaal van 1 tot 5. Toch vindt 36% dat er frequenter zou moeten worden schoongemaakt in het stadsdeel.

### ***Lage machinale veegcapaciteit***

De (machinale) veegfrequenties zijn in Den Haag niet te vergelijken met veegfrequenties in vergelijkbare gemeenten of met de vervuilingssnelheden uit het CROW-model vanwege de verschillende werkwijzen (beeldbestek in Den Haag versus frequentiebestekken).

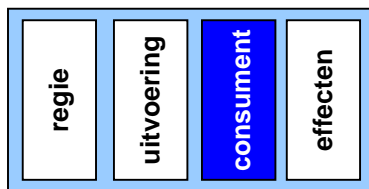
In het stadsdeel worden circa 2 veegmachines ingezet. Op basis van vergelijking van het aantal veegmachines met soortgelijke gemeenten/stadsdelen, is het aantal veegmachines in Loosduinen ongeveer 50% lager dan wat op basis van het aantal inwoners verwacht kon worden. Ondanks de lage inzet, is het resultaat hoog (zie § 2.4). De bezettingsgraad van de veegmachines in het stadsdeel (90%) is hoger dan het NVRD-benchmark gemiddelde (78%).

### ***Lage handmatige veeginspanningen***

Het stadsdeel Loosduinen heeft de beschikking over circa 6 fte 'handvegers'. Deze zorgen voor het handmatig verwijderen van zwerfafval en het legen van afvalbakken en zijn goed voor een inzet van circa 8.500 netto uur op jaarbasis. Op basis van vergelijking van met soortgelijke gemeenten/stadsdelen, zou de inzet (gecorrigeerd voor het aantal inwoners) in Loosduinen circa 14.000 netto uur op jaarbasis mogen bedragen. Het netto aantal productieve uren per fte (1.606 uur/jaar) is ca 250 uur hoger dan het NVRD-Benchmark gemiddelde. Het ziekteverzuim (6%) is ongeveer de helft van het NVRD-Benchmark gemiddelde (11,3%).

Geconcludeerd kan worden dat Den Haag Loosduinen gekenmerkt worden door een relatief lage veegcapaciteit (klein personeelsbestand en weinig veegmachines). Ondanks de lage capaciteit worden goede resultaten geboekt: Loosduinen is schoon en het aantal volle afvalbakken is nog net acceptabel. De veegdienst lijkt in Loosduinen (zeer) efficiënt te zijn. Dit kan mede worden veroorzaakt door de geïmplementeerde werkwijze in Den Haag (beeldbestek).

## 1.3 Consumenten



De VEGER analyseert de prestaties van consumenten aan de hand van de drie rollen welke consumenten kunnen vervullen:

1. consumenten die de openbare ruimte vervuilen
2. consumenten die participeren in de openbare ruimte
3. consumenten die de openbare ruimte 'beleven'

### *Consument als vervuiler*

In het bewonersonderzoek heeft 68% van de bewoners aangegeven afval altijd in de daarvoor bestemde bakken te werpen. 38% geeft toe wel eens een papiertje, peukje blikje of iets dergelijks op straat te laten vallen. Een goed uitgevoerd onderzoek vervuilend gedrag kan uitsluitend geven omtrent het vervuilend gedrag van burgers. Dit onderzoek heeft echter niet plaatsgevonden in Den Haag Loosduinen.

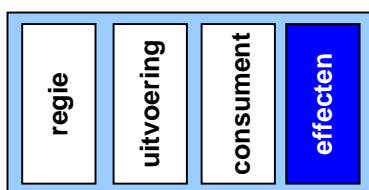
### *Consument als participant*

Burgers hebben mogelijkheden om te participeren in Loosduinen. Bij veel burgers is dit echter onbekend. Slechts een klein deel (13%) participeert daadwerkelijk aan schoonmaakacties of schouwen. Vrijwel alle bewoners in Loosduinen (97%) vinden dat niet alleen het stadsdeel, maar ook de mensen zelf zich kunnen inspannen om de buurt soepel en netjes te houden. Veel bewoners uit het stadsdeel (77%) zijn bereid te participeren, slechts 17% zegt dit nooit te willen doen. Een deel van de bewoners (42%) heeft aangegeven regelmatig tot vaak afval van straat op te rapen en in de afvalbakken te gooien, bijna de een derde (32%) zegt dit nooit of bijna nooit te doen. Het lijkt erop dat bewoners wel willen participeren, maar de onvoldoende mogelijkheden ervaren om te kunnen participeren, ondanks de initiatieven die het stadsdeel heeft ontplooid.

### *Consument als belever*

Bewoners beleven de reinheid van de openbare ruimte als gemiddeld 2,7 op een schaal van 1 tot 5 (schoonheidsgraad B). Dit is veel lager dan de objectief gemeten reinheid (3,7 op een schaal van 1 tot 5). Er is dus sprake van een onbetrouwbare perceptie van bewoners. Zoals als eerder gesteld is, kan de oorzaak hiervoor worden gezocht bij het gebrek aan communicatie (zie § 2.2). Het bijstellen van de beleving van burgers zou een aandachtspunt moeten zijn voor het stadsdeel.

## 1.4 Effecten



Het kwaliteitsthema effecten omvat de resultante van het handelen van de drie actoren (regie, producent en consument). Een diagnose van een effect kan daarom niet los worden gezien van de invloed van één of meer actoren.

Op de onderstaande effecten wordt een diagnose gesteld:

- aanbod zwerfafval
- reinheid openbare ruimte
- beleving

### *Aanbod zwerfafval*

Het aanbod van zwerfafval kan niet worden bepaald in Den Haag Loosduinen vanwege het ontbreken van gegevens over de hoeveelheid opgeveegd afval (zowel handmatig als machinaal).

### **Reinheid openbare ruimte**

De gemiddeld gemeten reinheid in Loosduinen is schoonheidsgraad A (3,7 op een schaal van 1 tot 5). Dit komt overeen met de door de Dienst Stadsbeheer vastgestelde reinheid van de openbare ruimte. In de onderstaande tabel zijn de gemeten schoonheidsgraden afgezet tegen de geambieerde schoonheidsgraden uit het beeldbestek.

gebiedstype	doelstelling beeldbestek	Objectief gemeten reinheid	
		schoonheidsgraad	Op schaal van 1 tot 5
centrumgebied	A	B	3,0
woonwijken	B	A	3,9
recreatiegebied	B	A	4,0
bedrijventerrein	B	A	4,0

Uit de tabel blijkt dat in centrumgebieden (o.a. winkelgebieden en –straten) de doelstellingen uit het beeldbestek niet gerealiseerd zijn. Voor de overige gebieden geldt dat de schoonheidsgraad één punt hoger is dan de omschreven doelstellingen uit het beeldbestek. Zwerfafval ligt in Loosduinen vooral op de onverharde ondergrond in winkelgebieden. Deze zijn vuil tot matig schoon (2.5 op een schaal van 1 tot 5). Volgens bewoners ligt het meeste zwerfafval in de winkelgebieden (48%) en woonwijken (36%).

De gerealiseerde reinheid in Loosduinen is hoog, zeker gezien de kenmerken van het stadsdeel (redelijk snel vervuilend gebied) en lage veegcapaciteit.

### **Beleving burgers**

Burgers in Loosduinen zijn neutraal over de schoon- en netheid in het algemeen in de gemeente (3,2 op een schaal van 1 tot 5). Alle burgers geven aan het belangrijk te vinden dat de openbare ruimte schoon- en netjes is, 97% vindt het zelfs zeer belangrijk. Met betrekking tot de hoeveelheid zwerfafval in het stadsdeel zijn burgers neutraal tot ontevreden (2,6 op een schaal van 1 tot 5). Alle bewoners hebben aangegeven zich te ergeren aan zwerfafval op straat, 90% zegt zich zelfs zeer te ergeren aan zwerfafval. Van de burgers vindt ruim tweederde (68%) dat het stadsdeel meer zou moeten doen om de hoeveelheid zwerfafval te verminderen. Verreweg de meest populaire maatregel is volgens de burger handhaving. Hiervoor bestaat groot draagvlak. Verder is opvallend dat veel respondenten hondenpoep in één adem met zwerfafval noemen. Hondenpoep is kennelijk een issue in het stadsdeel.

## 2. Adviezen reinigingswerkzaamheden

De maatregelen die in het kader van het VEGER-project worden voorgesteld, zijn erop gericht om de gewenste effecten op een effectievere en/of efficiëntere manier te bereiken. De gewenste effecten kunnen alleen worden bereikt door de vijf beleidsinstrumenten (communicatie, voorzieningen, handhaving, participatie en reiniging) in te zetten. Per beleidsinstrument wordt aangegeven op welke wijze het stadsdeel deze zou moeten inzetten. Hierbij zijn drie mogelijkheden:

1. knop omhoog: de gemeente zou het beleidsinstrument meer moeten inzetten
2. knop staat goed: de gemeente zet het instrument op de juiste wijze in
3. knop omlaag: de gemeente zou het beleidsinstrument minder moeten inzetten

Naast de inzet van de beleidsinstrumenten, kunnen ook het gemeentelijk beleid en/of organisatie de efficiëntie en effectiviteit van de zwerfafval- en reinigingsaanpak beïnvloeden. Daarom worden ook maatregelen voorgesteld om gemeentelijk beleid en/of organisatie te verbeteren.

In de paragrafen 3.1 - 3.3 worden enkele maatregelen gepresenteerd welke volgens de VEGER-methodiek het stadsdeel Loosduinen kan doorvoeren om de aanpak van reiniging en zwerfafval te verbeteren.

### 2.1 Verminderen versnippering aanpak zwerfafval

De vele betrokken diensten betrokken bij de aanpak van zwerfafval lijken een versnipperde aanpak van zwerfafval tot gevolg te hebben. Dit kan leiden tot een sub optimale inzet van middelen, dubbelwerk en inconsequent optreden naar buiten toe. Een versnipperde aanpak is één van de grootste valkuilen voor een effectieve aanpak van zwerfafval. Er zijn een aantal maatregelen welke het stadsdeel (of gemeente Den Haag) kan ondernemen om de versnippering van de aanpak van zwerfafval tegen te gaan:

- *opstellen zwerfafvalbeleid*

Een gestructureerde aanpak die wordt verankerd in een integraal zwerfafvalplan kan versnippering reduceren.

- *overleggroep met zwerfafvalcoördinator*

Het stadsdeel kan een overleggroep zwerfafval met aan het hoofd de zwerfafval-coördinator instellen met als taken: waken voor versnippering, koppelen partners en projecten, waarborgen integrale sturing van het zwerfafvalbeleid.

#### **Zwerfafvalbeleid**

Er zijn veel partijen betrokken bij het zwerfafvalbeleid. Hun betrokkenheid bij de uitvoering en het opstellen van het zwerfafvalplan is van groot belang. Vaak is er nog te veel versnippering van beleid of ontbreekt beleid en is er een gebrek aan integrale sturing. Een betere samenwerking vanuit ieders verantwoordelijkheid is wenselijk. Een plan van aanpak kan deze zaken versterken. Een zwerfafvalplan is zo'n plan van aanpak waarin:

- een duidelijke taakverdeling tussen de partners kan worden neergelegd;
- activiteiten worden beschreven;
- voor elke activiteit een doel is vastgesteld;
- voor elke activiteit een begroting in tijd en geld is vastgesteld;
- voor elke activiteit is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor uitvoering;
- concrete afspraken worden gemaakt waarop de partners elkaar kunnen aanspreken.

Meer tips over een zwerfafvalplan voor het stadsdeel Loosduinen staan in bijlage 2 punt 3 'Beleid en Organisatie'.

#### **Overleg en afstemming interne en externe partijen**

Het zwerfafvalplan wordt versterkt door hieraan een structurele overlevorm te koppelen. Er kan een *overleggroep zwerfafval* worden opgericht die de vinger aan de pols moet houden als het gaat om het zwerfafvalbeleid. De overleggroep zal waken voor versnippering, koppelt partners en projecten, waarborgt integrale sturing van het zwerfafvalbeleid en stuurt de vijf beleidsinstrumenten in dit kader aan. De overleggroep stemt de benodigde middelen en inzet van de vijf beleidsinstrumenten af op de uit-

voering van het vastgestelde beleid. Aan het hoofd van de overleggroep staat de zwerfafvalcoördinator. De zwerfafvalcoördinator is eindverantwoordelijke voor de aanpak van zwerfafval en coördineert alle activiteiten die in het stadsdeel worden uitgevoerd betreffende zwerfafval. De zwerfafvalcoördinator moet de aandacht voor de aanpak van zwerfafval een extra impuls geven.

De *overleggroep zwerfafval* kan bestaan uit vertegenwoordigers uit onderstaande diensten:

- Dienst Stadsbeheer ‘stadsdeel’
- Dienst Stadsbeheer ‘vegen’
- Dienst Stadsbeheer ‘groenbedrijf’
- Dienst OCW
- Haeghe Groep
- Buurtbeheerbedrijf
- Dienst communicatie (en participatie?)
- Handhavingsteam (Stadswachten, politie etc.)
- Winkeliersvereniging
- Wijk(be-)raden
- Scholen
- Milieuorganisaties

De overleggroep kan bijvoorbeeld vier keer per jaar bij elkaar komen of vaker wanneer dit nodig blijkt te zijn nodig.

## **2.2 Verkleinen kloof beleving en objectief gemeten reinheid**

In het stadsdeel Loosduinen bestaat er een groot verschil tussen de beleving (perceptie) van de burger en de objectief gemeten reinheid van de openbare ruimte. In de perceptie van de burger is de openbare ruimte iets minder dan matig schoon (2,7 op een schaal van 1 tot 5), terwijl met zwerfafvalonderzoek is vastgesteld dat het stadsdeel schoon is (3,7 op een schaal van 1 tot 5).

Een lage perceptie van de burger heeft een negatieve invloed op de tevredenheid van de burger. In Loosduinen zijn burgers dan ook niet tevreden over de hoeveelheid zwerfafval (2,6 op een schaal van 1 tot 5), terwijl uit het zwerfafvalonderzoek en constatering van de Dienst Stadsbeheer lijkt te komen dat deze ontevredenheid onterecht is. Het lijkt er dus op dat de burger niet bewust is van hoogte van de reinheid in Loosduinen. Aan het stadsdeel is het de taak om dit bewustzijn bij de burger te creëren.

### ***Communiceren resultaten en aanpak***

Communicatie is een belangrijk aspect in de aanpak van zwerfafval dat in Loosduinen onderbelicht is. Het kan zorgen voor draagvlak, verbetering van de zichtbaarheid van de zwerfafvalaanpak, hogere tevredenheid bij burgers en kan het eigen initiatief van burgers en anderen stimuleren. Het probleem in Loosduinen is vooral het grote verschil tussen objectief gemeten reinheid en de perceptie daarvan bij de burger met als direct gevolg een lage tevredenheid. Een mogelijkheid om dit verschil te verkleinen is het communiceren van aanpak en resultaten aan de burger. Op dit moment gebeurt dit vrijwel niet. Uit het bewonersonderzoek is dan ook gebleken dat veel burgers (63%) hier ontevreden over zijn.

Concreet kan het stadsdeel de onderstaande aspecten kunnen gecommuniceerd worden:

- terugkoppeling resultaten
  - *gerealiseerde reinheid*  
In Den Haag wordt gereinigd op basis van het beeldbestek. De reinheid wordt dan ook frequent gemeten. De hoogte van de reinheid in het stadsdeel kan bijvoorbeeld maandelijks worden gecommuniceerd aan de burger. Ook kan het stadsdeel bijvoorbeeld een ‘afvalthermometer’ bij het stadsdeeltkantoor plaatsen met daarop de actuele reinheid in het stadsdeel.
  - *opgeveegde hoeveelheden afval per inwoner*  
Hiermee krijgt de burger een idee van de prestaties van de veegdienst.
  - *vervuilend gedrag burgers*
- gemeentelijke aanpak zwerfafval en reiniging (beleid)

- *doelstellingen*
- *aankondigen van projecten en (zwerfafval-) acties*  
Vrijwel alle bewoners (90%) hebben aangegeven niet op de hoogte te zijn van zwerfafvalprojecten.
- *wijze waarop de gemeente veegt*  
Het lijkt erop dat de wijze waarop geveegd wordt in Loosduinen (zeer) efficiënt is in vergelijking met andere soortgelijke gemeenten/stadsdelen.
- *handhavingsaanpak*  
Uit het bewonersonderzoek blijkt dat het merendeel (84%) van de bewoners meer handhaving op zwerfafval wil. Hier zou het stadsdeel iets aan kunnen doen.

In het bewonersonderzoek hebben bewoners aangegeven het liefst informatie over zwerfafval te ontvangen via huis-aan-huisbladen, boodschappen op afvalbakken en posters/billboards en via plaatselijke televisie. Wellicht lenen het huis-aan-huisblad of een jaarlijkse afvalspecial zich het beste om resultaten en aanpak van zwerfafval te communiceren.

### ***Zet een communicatieprogramma op***

Bij communicatie is het van belang dat van tevoren goed wordt nagedacht over welke onderwerpen men wil communiceren, wie de doelgroep is en op welke wijze en op welk moment communicatie wordt ingezet. Met het inzetten van het instrument communicatie is namelijk voorzichtigheid geboden: communicatie kan gemakkelijk averechts werken. Daarom is het raadzaam vooraf een communicatieplan op te stellen waarin onder andere is opgenomen:

- doelen en middelen van communicatie
- onderscheid in doelgroepen of gebieden
- betrekken van de burger
- communicatie op basis- en middelbare scholen
- van welke intermediaire organisaties gebruik kan worden gemaakt, zoals buurt-organisaties, winkeliersverenigingen, etc.

### ***Voorlichting***

Het onderzoek vervuilend gedrag is niet uitgevoerd in Loosduinen. Er is dus geen indicatie over het vervuilend gedrag van burgers in het stadsdeel. Er kan derhalve nog geen uitspraak worden gedaan over de hoeveelheid voorlichting. Het bewonersonderzoek lijkt aan te tonen dat de meeste bewoners (57%) tevreden zijn over de huidige hoeveelheid voorlichting.

### **2.3 Verbeter mogelijkheden tot participatie**

In Loosduinen hebben burgers een aantal mogelijkheden om te participeren (schouw, adoptiebakken, jaarlijkse schoonmaakacties). Bij de burger is dit vrijwel totaal onbekend: slechts 10% is hiervan op de hoogte. Uit het bewonersonderzoek blijkt dat veel bewoners (77%) in hoge mate bereid zijn om ook een steentje bij te dragen aan een schoon Loosduinen.

Het stadsdeel zou daarom de mogelijkheden om te kunnen participeren beter kunnen promoten onder burgers en andere partijen die een rol kunnen spelen bij participatie. Dit lijkt een taak voor de *overleggroep zwerfafval* (zie § 3.1) en de zwerfafvalcoördinator. Wanneer blijkt dat de belangstelling voor participatie hoog is, kan het stadsdeel de mogelijkheden tot participeren vergroten.

Hierbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat participatie alleen een succes wordt als het voldoende onder de aandacht van bewoners wordt gebracht en er voldoende draagvlak voor bestaat. Dit betekent dat participatie alleen ingezet kan worden in combinatie met communicatie.



# Bijlage 4

## Bewonersonderzoek de VEGER

### Bewonersonderzoek VEGER

Dit formulier wordt met behulp  
van de computer verwerkt,  
graag zo aankruisen:

#### Schoon en netjes

1. Het komt wel eens voor dat ik iets als een papiertje, peukje, blikje of zo op straat laat vallen.  
 waar  
 niet waar
2. Wat vindt u van de hoeveelheid zwerfafval in de gemeente?  
 Er is geen zwerfafval zichtbaar: ik vind het zeer schoon  
 Er ligt op het eerste gezicht geen zwerfafval, maar als je goed kijkt zie je soms iets liggen: ik vind het schoon  
 Er liggen her en der enkele stuks zwerfafval: ik vind het matig schoon  
 Er ligt over een belangrijk deel van het gebied zwerfafval: ik vind het vuil  
 Er ligt nagenoeg overal zwerfafval in alle soorten en maten: ik vind het zeer vuil
3. Op welke plekken in uw gemeente ligt volgens u het meeste zwerfvuil?  
(meerdere antwoorden mogelijk)  
 in de winkelcentra/winkelgebieden  
 langs doorgaande wegen  
 in natuur- en recreatiegebieden (duinen, strand, wandel/fietsgebied)  
 op bedrijfsterreinen  
 in woonwijken  
 anders, namelijk: parken, Singels, de Kraag - b.v. Valkenboskade

#### Afvalbakken

4. Ik weet waar ik mijn afval kwijt kan in deze gemeente wanneer ik op straat loop.  
 altijd  
 meestal  
 neutraal  
 af en toe  
 nooit

5. Waarom gooit u uw afval soms niet in een afvalbak?  
(meerdere antwoorden mogelijk)

- de afvalbakken zijn vaak te vol  
 de afvalbakken zijn vaak vies  
 er staan niet overal afvalbakken waar dat nodig is  
 de afvalbakken staan te ver weg  
 de afvalbakken vallen niet op, ik kan ze niet vinden als ik afval heb  
 ik zie het nut er niet van in  
 het is te veel werk  
 het is toch al heel erg vuil  
 ik gooi mijn afval altijd in een afvalbak  
 anders, namelijk:

6. Ik raap wel eens een papiertje, blikje, flesje of iets dergelijks van straat op wanneer ik dit op straat zie liggen en gooi dit dan in een afvalbak.

- vaak  
 regelmatig  
 soms  
 bijna nooit  
 nooit

7. Bent u in staat om ook een steentje bij te dragen aan het schoon en netjes houden van de eigen leefomgeving?

- ja  
 nee, daar ben ik lichamelijk niet toe in staat  
 nee, ik heb daar geen tijd voor  
 nee, ik heb een andere reden, namelijk:

8. Ontvangt u wel eens informatie van de gemeente waarin u de gelegenheid wordt geboden om ook mee te doen om gezamenlijk de buurt schoon en netjes te maken?

- ja  
 nee  
 weet niet

5. Waarom gooit u uw afval soms niet in een afvalbak?  
(meerdere antwoorden mogelijk)

- de afvalbakken zijn vaak te vol  
 de afvalbakken zijn vaak vies  
 er staan niet overal afvalbakken waar dat nodig is  
 de afvalbakken staan te ver weg  
 de afvalbakken vallen niet op, ik kan ze niet vinden als ik afval heb  
 ik zie het nut er niet van in  
 het is te veel werk  
 het is toch al heel erg vuil  
 ik gooi mijn afval altijd in een afvalbak  
 anders, namelijk:

6. Ik raap wel eens een papiertje, blikje, flesje of iets dergelijks van straat op wanneer ik dit op straat zie liggen en gooi dit dan in een afvalbak.

- vaak  
 regelmatig  
 soms  
 bijna nooit  
 nooit

7. Bent u in staat om ook een steentje bij te dragen aan het schoon en netjes houden van de eigen leefomgeving?

- ja  
 nee, daar ben ik lichamelijk niet toe in staat  
 nee, ik heb daar geen tijd voor  
 nee, ik heb een andere reden, namelijk:

8. Ontvangt u wel eens informatie van de gemeente waarin u de gelegenheid wordt geboden om ook mee te doen om gezamenlijk de buurt schoon en netjes te maken?

- ja  
 nee  
 weet niet

15. Welke vormen van voorlichting over zwerfafval kent u?  
(meerdere antwoorden mogelijk)

- de gemeentegids  
 gemeentelijke website  
 huis-aan-huisblad/kranten (gemeentepagina)  
 posters en billboards  
 afvalbakken  
 landelijke bladen, radio en tv spots  
 geen

anders, namelijk:

door Loezicht handless

16. Hoe wilt u het liefst informatie over zwerfafval (en wat de gemeente daaraan doet) ontvangen?  
(meerdere antwoorden mogelijk)

- de gemeentegids  
 gemeentelijke website  
 huis-aan-huisblad/kranten (gemeentepagina)  
 posters en billboards  
 afvalbakken  
 landelijke bladen, radio en tv spots  
 niet

anders, namelijk:

17. Kunt een aantal zaken noemen waaraan de gemeente mogelijk meer aandacht kan besteden?  
(meerdere antwoorden mogelijk)

- vaker schoonmaken  
 meer handhaving en strenger controle op het veroorzaken van zwerfafval  
 meer voorlichting geven en betere communicatie met bewoners  
 extra afvalbakken plaatsen  
 meer boetes geven bij het veroorzaken van zwerfafval  
 bewoners betrekken bij het schoonmaken van de openbare ruimte  
 (beter) meldpunt instellen voor klachten en vragen/suggesties inzake zwerfafval

anders, namelijk:

**Stellingen: eens / oneens**

18. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de onderstaande stellingen?  
(helemaal eens = ++, eens = +, neutraal = +/-, oneens = -, sterk oneens = --)

	++	+	+/-	-	--
a. Ik vind het belangrijk dat de openbare ruimte schoon en netjes is.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Ik erger me aan zwerfafval (blikjes, plastic, papier) op straat.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Ik ben geïnteresseerd in de zwerfafvalproblematiek.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. De gemeente zou meer moeten doen om de hoeveelheid zwerfafval te verminderen.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Het kost mij veel moeite om een afvalbak te vinden.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Er zijn voldoende afvalbakken in deze gemeente om hier mijn afval in kwijt te kunnen (voldoende aantallen en voldoende locaties).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
g. Als een afvalbak vol is, gooi ik mijn afval maar op de grond.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Er zijn teveel afvalbakken in deze gemeente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
i. Niet alleen de gemeente, ook de mensen zelf kunnen zich inspannen om de buurt schoon en netjes te houden.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Ik ben zelf ook bereid om mee te helpen aan het schoon en netjes houden van de openbare ruimte.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k. Als ik ergens veel zwerfafval zie liggen, meld ik dit aan de gemeente.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l. De straatreinigers zijn vriendelijk en zijn aanspreekbaar voor eventuele vragen of klachten over zwerfafval bij mij in de buurt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Tevredenheid**

19. Kunt u aangeven in welke mate u tevreden bent over de onderstaande zaken in uw gemeente?  
(zeer tevreden = ++, tevreden = +, neutraal = +/-, ontevreden = -, zeer ontevreden = --)

	++	+	+/-	-	--
a. De schoon- en netheid in het algemeen in de gemeente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b. De hoeveelheid zwerfafval in de gemeente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Het aantal en de locaties van de afvalbakken in de gemeente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d. De vormgeving van de afvalbakken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. De volheid en schoonheid van de afvalbakken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. De mogelijkheden die de gemeente u biedt om georganiseerd samen met andere mensen uit de buurt de buurt schoon en netjes te maken.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. De reinigingsdienst met betrekking tot het vegen van de straat en andere schoonmaakwerkzaamheden die deze dienst verricht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
h. De hoeveelheid toezicht en handhaving op zwerfafval in de gemeente door politie en anderen (opsporingsambtenaren).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. De hoeveelheid voorlichting die de gemeente geeft over zwerfafval.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
j. Gemeentelijke communicatie over resultaten, beleid en aanpak van zwerfafval.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

**Gegevens over uzelf**

20. Bent u man of vrouw?

- man  
 vrouw

21. Wat is uw leeftijd?

- jonger dan 24 jaar  
 24 - 34 jaar  
 35 - 49 jaar  
 50 - 65 jaar  
 ouder dan 65 jaar

## Bijlage 5: De VEGER; Module analyse

### 1. Structuurkenmerken Den Haag Loosduinen

Prestatie-indicator	Meetwaarde
Aantal inwoners	48.000
Stedelijkheidsklasse	1
Oppervlak	13 km <sup>2</sup>
Bevolkingsdichtheid	3.700 inw/km <sup>2</sup>
Type inzamelmiddelen hha	?
Inkomensklasse CBS	
Gootlengte bebouwde kom	?
Oppervlakte verhardingen bebouwde kom	1.762.339 m <sup>2</sup>
Veegdienst fte	ca 8
Alle overige fte's aanpak zwerfafval	?
Aantal veegmachines	ca 2

### 2. Zwerfafvalonderzoek

De reinheid van de openbare ruimte in het stadsdeel is bepaald met het normeringssysteem van CROW. Het normeringssysteem kent schoonheidsgraden oplopend van D (zeer vuil) via C, B en A naar A<sup>+</sup> (zeer schoon). Dit is omgezet naar getallen oplopend van 1 (zeer vuil) naar 5 (zeer schoon). De resultaten van de meting zijn in onderstaande tabellen weergegeven.

centrum	verhard		onverhard	
	grof	fijn	grof	fijn
WC Kraaijenstein	4	3	3	2
A. Spoelstraat	4	3	-	-
Loosduinse Hoofdplein	3	3	2	3
Deltaplein	4	4	-	-
Laan v Meerdervoort	3	4	-	-
<b>TOTAAL</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>

woongebied	verhard		onverhard	
	grof	fijn	grof	fijn
Steurendaal	5	4	3	3
De Brink	3	4	3	4
Loosduinse Hoofdstraat	3	3	-	-
C. van Zantenstraat	3	4	3	4
J. Walderspad	5	5	5	4
Ericalaan	4	4	5	5
Scheveningsestraat	3	4	-	-
Cliviastraat	4	4	4	4
O. v Pinsterenlaan	3	4	4	4
Okkernootstraat	4	4	-	-
<b>TOTAAL</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>

recreatie	verhard		onverhard	
	grof	fijn	grof	fijn
Ockenburgh	-	-	4	5

Sportpark Madestein 1	4	4	4	4
Sportpark Madestein 2	4	5	3	4
Duinen Kijkduin	5	4	4	4
Strand Boulevard Kijkduin	4	4	3	3
<b>TOTAAL</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,0</b>

bedrijventerrein	verhard		onverhard	
	<i>grof</i>	<i>fijn</i>	<i>grof</i>	<i>fijn</i>
Platinaweg	4	4	-	-
Kerktuinenlaan	3	4	3	4
Zilverstraat	3	4	-	-
De Werf	4	4	4	5
Zilverwerf	5	4	4	5
<b>TOTAAL</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>

gebiedstype	verhard		onverhard		totaal
	<i>grof</i>	<i>fijn</i>	<i>grof</i>	<i>fijn</i>	
winkelgebied	3,6	3,4	2,5	2,5	3,0
woongebied	3,7	4,0	3,9	4,0	3,9
recreatiegebied	4,3	4,3	3,6	4,0	4,0
bedrijventerrein	3,8	4,0	3,7	4,7	4,0
<b>TOTAAL</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>



### 3. Beleid en Organisatie

Onderstaande resultaten zijn verkregen met behulp van de 'Quickscan gemeentelijke zwerf-afvalaanpak' van SenterNovem ([www.afvalscheiding.info](http://www.afvalscheiding.info)).

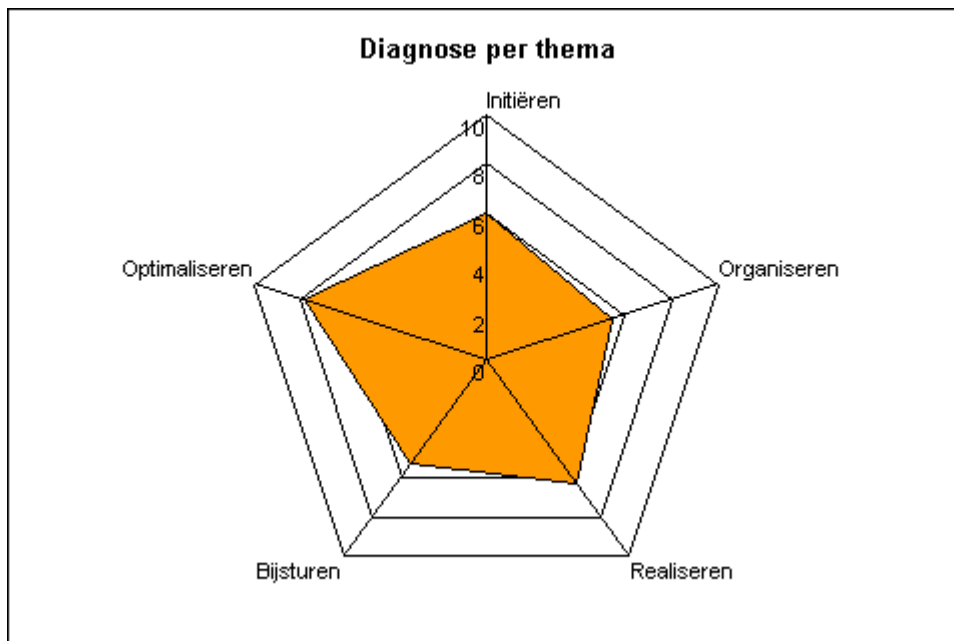
#### *Beleid*

##### *Toelichting*

In de figuur zijn uw scores per thema uit de beleidscyclus weergegeven. De figuur maakt direct duidelijk welke thema's in de zwerfafvalaanpak nog onderbelicht zijn. Een score onder de 10 betekent dat er op dat thema nog optimalisatiemogelijkheden liggen. Kijk voor deze mogelijkheden bij de betreffende verbeterstrategie.

	Score 'spinnenwebdiagram'
Blok 1: Initiëren	6.0
Blok 2: Organiseren	5.4
Blok 3: Realiseren	6.3
Blok 4: Bijsturen	5.3
Blok 5: Optimaliseren	7.9

##### *Diagnose per thema*



## *Tips zwerfafvalplan*

Mede met behulp van de 'Quickscan gemeentelijke zwerfafvalaanpak' van SenterNovem zijn de onderstaande aanbevelingen voor het zwerfafvalplan van het stadsdeel Loosduinen gegenereerd:

1. *Stel vast wat je op langere termijn wil bereiken op het gebied van zwerfafval (visie).*  
Het is van belang om eerst vast te stellen wat je onder zwerfafval verstaat en binnen welk kader je problematiek aanpakt. Kies je bijvoorbeeld voor een sectorale aanpak waarin zwerfafval centraal staat, pak je het hele thema 'schoon' aan of kies je voor een integrale aanpak van zwerfafval als onderdeel van het thema 'schoon, heel en veilig' of het thema 'beheer van de openbare ruimte'.
2. *Stel concrete en meetbare doelen op.*  
De doelen kunnen op verschillende manieren worden beschreven. Maak keuzes over de aard van de doelstelling (schoonheidsgraad, tevreden burgers) en over de hoogte van deze doelstellingen. Je kunt de beoogde doelstellingen ook vastleggen per deelgebied (bijv. centrum, buitenwijken etc.).
3. *Zet in op voorkomen en/of opruimen*  
Bedenk in hoeverre het beleid is gericht op het voorkomen en/of opruimen van zwerfafval.
4. *Definieer de mix in te zetten beleidsinstrumenten*  
De vastgestelde doelen kunnen bereikt worden door een mix van de vijf beleidsinstrumenten in te zetten. De effectiviteit van het beleid is voor een groot deel afhankelijk van de gekozen inzet van deze beleidsinstrumenten. Bedenk daarom goed welke en hoe de beleidsinstrumenten ingezet worden.
5. *Stel prioriteiten.*  
Het is vaak niet mogelijk om alles in één keer aan te pakken. Stel daarom prioriteiten en maak een planning.
6. *Zorg ervoor dat het beleid bestuurlijk wordt vastgesteld en gedragen.*  
Bestuurlijke vaststelling is van belang om bestuurlijk commitment te krijgen voor de uitvoering. Daarnaast geef je als organisatie naar buiten toe aan wat je kader is en wat je wilt bereiken op het gebied van zwerfafval.
7. *Communiceer het beleid van het stadsdeel zowel intern als extern.*  
Communicatie is een belangrijk aspect dat vaak onderbelicht blijft. Door zowel intern als extern duidelijk te zijn wat je wilt bereiken en open te staan voor reacties ontstaat er meer draagvlak en waardering voor de uitvoering.

## Organisatie

### Toelichting

De gemeente krijgt ook een diagnose van de ontwikkelingsfase. In de figuur is uw score per ontwikkelingsfase aangegeven. In de praktijk zal een gemeente activiteiten ondernemen die betrekking hebben op alle 4 de ontwikkelingsfasen. In de figuur wordt duidelijk in welke mate nog verbeteringen nodig zijn in de verschillende fasen (optimaal is 100%). Geadviseerd wordt te starten met de verbeterpunten op het basisniveau.

	Totaal score op de categorie 'Ja'	Maximale score	Percentage (=(totaal/max.score)*100)
Fase 1: basisniveau	13	27	48.15
Fase 2: procesgeoriënteerde	16	27	59.26
Fase 3: integraal werkend	5	21	23.81
Fase 4: vernieuwende organisatie	9	13	69.23

Totaaloverzicht scores per ontwikkelingsfase

