

Dienst Communicatie  
Wetenschapswinkel

## De race tegen het afval

Een onderzoek naar intentie en gedrag van mensen bij het scheiden van afval.

B. Berends  
Vrije Universiteit Amsterdam  
November 2003

Dit verslag is te bestellen voor €10,50 (incl. verzendkosten). U kunt uw bestelling via e-mail sturen naar [wetenschapswinkel@dienst.vu.nl](mailto:wetenschapswinkel@dienst.vu.nl) o.v.v. uw volledige naam en adres en het te bestellen rapportnummer: 0312 U kunt ook telefonisch bestellen. Ons telefoonnummer is 020-4445650.

## Voorwoord

In het kader van mijn studie Maatschappelijke vraagstukken en beleid aan de Vrije Universiteit te Amsterdam heb ik met plezier en groeiende interesse onderzoek gedaan naar het afvalscheidinggedrag van burgers in de grote stad. De opdrachtgever van dit onderzoek is het Platform Voorlichting Afvalstoffen Amsterdam, een samenwerkingsverband van de stadsdelen.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Allereerst bedank ik natuurlijk de opdrachtgever Hans Lustenhouwer die voorzitter is van het Platform voor zijn opdracht en alle nuttige informatie en tips die hij mij daarbij aanreikte. Daarnaast wil ik de Wetenschapswinkel en de docenten Peer Smets en Johan Verweij bedanken voor hun leerzame begeleiding tijdens het gehele schrijfproces. Verder vergeet ik vooral niet om hier mijn familie en studiegenoten even te noemen: heel veel dank voor alle welgemeende adviezen en steun die jullie mij gaven!

Mijn scriptie zou geen onderbouwing hebben gekregen zonder de hulp en inzet van de vele respondenten die ik met talloze vragen, wellicht op het vervelende af, heb bestookt. Ik ben ze heel erkentelijk voor hun professionele bijdragen, hun geduld en alle tijd die ze, ondanks vaak overvolle agenda's, konden vrijmaken voor mij. Ik vond de interviews erg inspirerend en leerzaam.

Het is me duidelijk geworden dat de problematiek omtrent afvalscheiding niet zo eenvoudig is als het op het eerste gezicht lijkt. Zoals Hans Lustenhouwer tijdens een interview met de wetenschapswinkel zei: "...het is een moeilijk probleem en ik verwacht geen hapklare oplossingen. Als Bianca kan ophelderen wat er dan stukt, zijn we al een heel eind verder..".

Die relativering gaf me een steuntje in de rug! Ik denk dat het me aardig gelukt is om het probleem scherper in kaart te brengen. In elk geval hoop ik met deze scriptie een bijdrage te leveren aan een iets ruimer inzicht in het gedragspatroon op het terrein van afvalscheiding en daarmee –al is het maar met een fractie- de werkwoorden 'willen' en 'doen' iets dichterbij elkaar heb gebracht.

Bianca Berends

Vrije Universiteit te Amsterdam, augustus 2003



## Inhoudsopgave

|                                      |  |              |
|--------------------------------------|--|--------------|
| Hoofdstuk 1                          | Inleiding  | 7            |
| 1.1                                  | Aanleiding voor het onderzoek                                | 7            |
| 1.2                                  | Doel- en probleemstelling                                    | 8            |
| 1.3                                  | Opzet theoretisch kader                                      | 9            |
| 1.4                                  | Methodologie   | <b>Fout!</b> |
| <b>Bladwijzer niet gedefinieerd.</b> |  |              |
| 1.5                                  | Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie             | 11           |
| 1.6                                  | Opbouw van de scriptie                                       | 11           |
|                                      |  |              |
| Hoofdstuk 2                          | Model ontwerp  | 13           |
| 2.1                                  | Het Triade model van Fishbein en Ajzen                       | 13           |
| 2.1.1                                | Attitude   | 14           |
| 2.1.2                                | Sociale norm   | 15           |
| 2.1.3                                | Eigen effectiviteit  | 16           |
| 2.1.4                                | Intentie   | 17           |
| 2.1.5                                | Resumerend   | 17           |
| 2.2                                  | Gedragsmodel met omgevingsfactoren                           | <b>Fout!</b> |
| <b>Bladwijzer niet gedefinieerd.</b> |  |              |
| 2.2.1                                | Sociaal-culturele kenmerken                                  | 18           |
| 2.2.2                                | Mogelijkheden van gedragalternatieven                        | 18           |
| 2.2.3                                | Aanbod vanuit de overheid                                    | 19           |
| 2.2.4                                | Resumerend   | 20           |
| 2.3                                  | Model van gedragsbeïnvloeding door de overheid (strategieën) | 20           |
| 2.3.1                                | Wetgeving en handhaving                                      | 21           |
| 2.3.2                                | Subsidies / prijsprikkels                                    | 23           |
| 2.3.3                                | Schaalverkleining  | 23           |
| 2.3.4                                | Voorlichting   | 25           |
| 2.3.5                                | Feedback voorlichting  | 27           |
| 2.3.6                                | Resumerend   | 27           |
|                                      |  |              |
| Hoofdstuk 3                          | Interventie  | 29           |
| 3.1                                  | Interventie van omgevingsfactoren                            | 29           |
| 3.1.1                                | Sociaal-culturele kenmerken                                  | 29           |
| 3.1.2                                | Demografische kenmerken                                      | 29           |
| 3.1.3                                | Culturele kenmerken  | 29           |
| 3.1.4                                | Geografische kenmerken                                       | 30           |
| 3.1.5                                | Mogelijkheden van gedragalternatieven                        | 30           |
| 3.1.6                                | Aanbod vanuit de overheid                                    | 30           |
| 3.1.7                                | Resumerend   | 32           |
| 3.2                                  | Gedragsbeïnvloeding door de overheid                         | 33           |
| 3.2.1                                | Wetgeving en handhaving                                      | 33           |
| 3.2.2                                | Subsidies en prijsprikkels                                   | 35           |
| 3.2.3                                | Schaalverkleining  | 36           |
| 3.2.4                                | Voorlichting   | 38           |
| 3.2.5                                | Feedback voorlichting  | 39           |
| 3.2.6                                | Resumerend   | 39           |
|                                      |  |              |
| Hoofdstuk 4                          | Kloof tussen intentie en gedrag                              | 41           |
| 4.1                                  | Annotaties bij het model op basis van ervaringsgegevens      | 41           |
| 4.2                                  | De vijf aanvullende componenten                              | 42           |
| 4.2.1.                               | Verantwoordelijkheidsgevoel                                  | 42           |
| 4.2.2.                               | Gemakzucht   | 45           |
| 4.2.3.                               | Gewoontegedrag (automatische piloot)                         | 45           |
| 4.2.4.                               | Eigenbelang  | 46           |
| 4.2.5.                               | Handelingskennis   | 47           |
| 4.2.6.                               | Resumerend   | 48           |
|                                      |  |              |
| Conclusies en aanbevelingen          |  | 49           |
| Literatuurlijst                      |  | 55           |

|                        |    |
|------------------------|----|
| Bijlage 1:             | 57 |
| Klein Chemisch Afval   | 57 |
| Papier                 | 59 |
| Glas                   | 59 |
| Bijlage 2: Vragenlijst | 61 |
| bijlage 3              | 61 |

## 1. Inleiding

Er wordt meer afval gerecycled dan ooit, maar door de groeiende economie en welvaart neemt de afvalberg per saldo toe. Vorig jaar bedroeg de totale afvalberg 58 miljoen ton in Nederland. In 1985 werd circa 49% van het totale afvalaanbod hergebruikt, in 1996 was dat circa 73% en in 2000 nam dat toe tot 76%. Vorig jaar is bijna 4 miljoen ton huishoudelijk afval gescheiden ingezameld. Bijna de helft van het gescheiden afval werd naar de papier- of glasbak of naar een milieustraat gebracht. Aan oud papier werd zowel in 1998 als in 1999 een miljoen ton ingezameld, een kwart van al het gescheiden afval. Hoewel steeds meer afval wordt gescheiden, neemt per saldo het volume van onze afvalberg toch fors toe volgens het CBS. De groei van de bevolking en welvaart wint het kennelijk nog van ons milieubewustzijn en met name het milieubewust handelen. We moeten hard aan het werk blijven om ons restafval te verminderen. Een schone taak!

### 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Met huisafval wordt iedereen elke dag geconfronteerd: het vervangen van de afvalzak, het scheiden van het papier en het glas net nog even in de glasbak gooien voordat je boodschappen gaat doen. Het menselijk leven eist nu eenmaal dit soort alledaagse beslommeringen op. Dat klinkt heel vanzelfsprekend, maar is dat het ook?

Uit enquêtes, afgenomen door het adviesbureau Winkelman & van Hessen (1997: 14), blijkt dat Amsterdammers in het algemeen goed weten welke afvalstromen gescheiden kunnen worden aangeleverd om het zodoende te kunnen hergebruiken. In Amsterdam blijkt een ruime meerderheid het belangrijk te vinden om afval te scheiden met het oog op een beter milieu. Als het gaat om het inzamelen van glas, dan ziet 82% van de Amsterdamse bevolking het belang daarvan in. Dit blijkt ook uit de bereidheid tot het inzamelen van papier en chemisch afval: respectievelijk 72% en 87% vind dit van belang. De Amsterdammers hebben in dezelfde enquête aangegeven te willen meewerken aan het verbeteringen van het scheiden van huishoudelijk afval. Het milieubesef van de Amsterdammer (b)lijkt dus op peil.

Toch blijkt uit de sorteeranalyses, die de gemeente Amsterdam vanaf 2000 jaarlijks laat uitvoeren, dat lang niet al het glas, papier en textiel in de bak komt. (Voor richtlijnen voor het scheiden van afval zie bijlage 1). Op de algemene vraag in welke mate men de verschillende soorten afval apart bewaart in het huishouden, antwoordt de helft: '(vrijwel) altijd'. Een kwart doet het soms en de rest zelden of nooit. Er zit dus nog een significant verschil tussen het 'willen' gescheiden inzamelen van huisafval en het ook daadwerkelijk 'doen'. Dit is het vertrekpunt van mijn onderzoek. Ik ga na hoe mensen beter aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheid om tenslotte toch ook op daden over te gaan. Hier past de uitspraak: "u vindt het kennelijk belangrijk, doe het dan ook.....!". Blijkbaar lukt het de Gemeente Amsterdam onvoldoende om de Amsterdammers aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Het beleid werkt kennelijk wel doelmatig op het gebied van perceptie en aanvaarding van de milieuproblematiek, maar in de uitvoeringsfase en operationalisering van dat beleid, de daadwerkelijke afvalscheiding, gaat er iets mis. De doorwerking van het beleid blijft achter bij de verwachting en dat maakt het beleid kwetsbaar,

met name in deze tijd van toetsing op doelmatigheid en het stellen van nieuwe prioriteiten.

## 1.2 Doel- en probleemstelling

Om handvatten te bieden voor een robuuster beleid kom ik tot de volgende centrale vraagstelling van mijn onderzoek:

*Hoe kunnen Amsterdammers, die in beginsel positief staan tegenover het gescheiden inzamelen van afval (i.e. intentie), gestimuleerd worden om ook daadwerkelijk het afval te scheiden (i.e. gedrag)?*

Het betreft hier een onderzoek naar de huidige stand zaken m.b.t. de wetenschappelijke analyses over de relevante fasen van het beleidsproces (theoretisch kader) om vervolgens aangrijpingspunten te vinden om de (positieve) houding van de Amsterdamse bevolking effectiever om te zetten in daadwerkelijk gedrag (concrete doorwerking).

Intentie en resultaat drijven vaak uiteen. Een hoog milieubesef gaat lang niet altijd samen met specifieke milieuvriendelijke gedragingen. Mensen die zeggen zich zorgen te maken over het milieu gedragen zich desondanks vaak milieuvriendelijk (Van Meegeren 1993: 10). De enquêtes en sorteeranalyses in Amsterdam bevestigen deze kloof tussen houding en gedrag. Mijn onderzoek is gericht op analyse en synthese van deze discrepantie. Daarbij zal de nadruk vooral liggen op overheidsstrategieën en beleidsmatige instrumenten om deze kloof te overbruggen. Onder overheidsstrategieën versta ik: handelingsperspectieven die gericht gebruik maken van beleidsinstrumenten als wetten en handhaving, voorlichting, schaalverkleining, subsidieregelingen en prijsprikkels. Het concept 'schaalverkleining' behoeft in dit kader een verduidelijking: het begrip markeert de kleinschalige inzamelingsmethode op buurtniveau, waarbij de buurtbewoners worden betrokken. Het geeft de relatie aan tussen schaalniveau en betrokkenheid. Hiermee is het op te vatten als beleidsinstrument. Schaalverkleining kan er voor zorgen dat er meer sociale controle ontstaat in een buurt waardoor mensen meer geneigd zullen zijn hun afval op een juiste manier te scheiden uit angst voor kritiek van de buurtbewoners. Het onderzoek dient de Gemeente inzicht te geven in de opties die zij voor handen heeft. Het is een adviserend onderzoek van een praktisch probleem: het verbeteren van het gedrag van afvalscheiding.

Vanuit de centrale vraagstelling kom ik op de volgende (deel-)vragen:

1. Welke aangrijpingspunten biedt een schematische aanpak waarin beschreven wordt hoe gedrag tot stand komt, om zo de kloof tussen attitude en gedrag te benoemen?  
Noot: Telkens zullen de verschillende beleidsstrategieën bekeken worden die passen bij de hieronder weergegeven deelvragen. Het beleid in de grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) vormt daarbij het beoordelingskader.
2. Wat zou er beleidsmatig verbeterd kunnen worden aan het proces van betrokkenheid van de burger in grote steden bij overheidsmaatregelen?
3. Kunnen wetten en regels het normatief gedrag stimuleren als het gaat om het daadwerkelijk scheiden van afval in de grote steden?



4. Hoe kunnen subsidies en prijsprikkels positieve gedragsimpulsen genereren ten aanzien van het scheiden van afval bij de burgers in de grote steden?
5. Kan schaalverkleining het gedrag van mensen bij het scheiden van afval stimuleren in de grote steden? Zo ja, hoe?
6. Welke invloed heeft (*feed back*)informatie op het gedrag van mensen bij het scheiden van afval in de grote steden?

### 1.3 Opzet theoretisch kader

Allereerst richt ik me op het ontwerp van een samenhangend model, waarin de belangrijkste aspecten die invloed hebben op het afvalscheidinggedrag van mensen, gebundeld worden. Dat er een kloof is tussen intentie en gedrag is reeds aangetoond. Daarom kijken we nu naar de factoren die een rol spelen in de relatie bestaat tussen deze gedragsvariabelen. Om de verschillende factoren inzichtelijk te maken, geef ik ze weer in een schematisch overzicht. Door het onderkennen van een terugkoppelend effect, geef ik mijn model een dynamische kwaliteit. Bovendien tracht ik de interactie tussen factoren inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld in de relatie tussen eigen effectiviteit en intentie. De uiteindelijke conclusie wordt getrokken op basis van een literatuurstudie in combinatie met interviews die zijn afgenomen met diverse experts.

Uit de literatuur blijken er drie modellen van belang bij het afvalscheidinggedrag van mensen. Als eerste uitgangspunt is gekozen voor het Triademodel van Fishbein en Ajzen. Dit model is gekozen omdat het een goede beschrijving geeft van de basisfactoren waarmee gedrag tot stand komt. Het is een basismodel dat goed is toe te passen op het specifieke afvalscheidinggedrag. Gedurende het onderzoek bleek het model niet volledig te zijn. Daarom werd geput uit twee andere modellen. Een model afkomstig van het Sociaal Cultureel Planbureau, dat aanvullende gedragsfactoren beschrijft en een derde model, dat de mogelijke beleidsinstrumenten die de overheid kan inzetten om invloed uit te oefenen op het gedrag (wetgeving, subsidies, schaalverkleining, voorlichting en feedback-voorlichting) beschrijft. De drie deelmodellen bleken goed combineerbaar tot één handzaam model. Op de beleidsinstrumenten zal ik dieper ingaan omdat de overheid deze als strategie kan inzetten. Het voordeel van de combinatie van de drie modellen is dat zowel beleidsstrategieën als het afhankelijkheidspatroon van gedrag in kaart kunnen worden gebracht. Per saldo resulteert deze legpuzzel in een dynamisch, conceptueel model waarmee het afvalscheidinggedrag inzichtelijk gemaakt wordt. In dit gedragsmodel heb ik de hoofdvariabelen 'gedrag' en 'strategie' niet alleen afzonderlijk toegespitst maar ook getracht met elkaar te verweven.

Aan de hand van een fictieve casus zal ik het afvalscheidingmodel trachten beeldend en inzichtelijk te maken m.b.v. de "casus Rashid Moelach". Bij de uitleg van het gehanteerde model krijgt elke modelmatige stap toelichting, middels een illustratief verhaal waarin de Amsterdammer Rashid Moelach de hoofdrolspeler is. In het tekstblok aan het eind van deze paragraaf wordt een profielschets van hem gegeven. Ik zet hem daarmee neer als een enigszins stereotiepe (wellicht karikaturale), allochtone inwoner van onze hoofdstad. De verhalen rondom Rasid Moelach zijn natuurlijk fictief en uitvergroot, maar zijn weergegeven gedragspatroon is duidelijk herkenbaar. De illustraties berusten overigens op ervaringen en voorbeelden die tijdens de expert-interviews ter sprake kwamen.

#### Casus Rashid

Het scheiden van huishoudelijk afval: een profielschets van een buurtbewoner in een Amsterdamse stadsdeel. Rashid is 31 jaar en is werkzaam als monteur bij een garagebedrijf. Hier werkt hij zo'n 40 uur per week. Zo af en toe maakt hij zelfs langere dagen om wat meer geld te kunnen verdienen. Hij woont alleen in een flat op de vierde etage. Met zijn buren heeft hij nauwelijks contact. Zijn vrienden wonen voornamelijk aan de andere kant van Amsterdam of buiten Amsterdam. In zijn vrije tijd knutselt hij aan zijn auto en gaat het met zijn vrienden stappen op zaterdagavond. Sinds drie maanden heeft hij een vriendin die in Duitsland woont. Al zijn vrije dagen spaart hij op om zo af en toe een weekje bij haar te kunnen zijn. Deze vriendin heeft veel financiële problemen. Rashid probeert de ergste schulden voor haar op te vangen. Verder zijn de ouders van Rashid van Marokkaanse afkomst en zijn islamitisch. Zijn ouders zijn in Marokko opgegroeid en in de jaren 60 naar Nederland toegekomen. Rashid zelf is in Nederland geboren maar staat wel achter het islamitische geloof. Veel van zijn vrienden hebben eveneens een Marokkaanse afkomst.

Rashid is niet erg geïnteresseerd in de politiek. Hij heeft het gevoel alsof ze ver van hem afstaan en er toch niets zal veranderen in de maatschappij. Alleen bij Pim Fortuym had hij het gevoel dat die man oprecht was en voor verandering open stond. Hij leest wel de Spits als hij met de metro naar zijn werk gaat, maar is verder niet geabonneerd op een krant.

#### **1.4 Methodologie**

Om meer inzicht te krijgen in mijn deelvragen heb ik op basis van bestaande literatuur een theoretisch model ontwikkeld. In dit model wordt het ontstaan van afvalscheidinggedrag inzichtelijk gemaakt en worden de strategieën weergegeven die de overheid kan inzetten om invloed uit te oefenen op dit gedrag. Dit model vormde de context en het decor voor het kwalitatieve onderzoek, waarin interviews werden afgenomen met deskundigen, die voornamelijk werkzaam zijn op het gebied van milieu en afvalverwerking. Het functiespectrum van de geïnterviewden liep uiteen: van bestuurlijke functies, beleidsmedewerkers, voorlichtingsambtenaren tot specifieke rollen en taken in het uitvoerende domein. In totaal zijn er 14 mensen geïnterviewd die op verschillende niveaus werkzaam zijn binnen de werkvelden van beleid, uitvoering en de handhaving (horizontale differentiatie). In deze scriptie zal ik hen experts, respondenten of beleidsmedewerkers noemen. Een lijst met specifieke functies is terug te vinden in bijlage 3. De overheid is gepolst op het niveau van het Rijk, de Provincie en Gemeente (verticale differentiatie). Naar aanleiding van een vragenlijst, die terug te vinden is in bijlage 2, geven de respondenten in dit onderzoek hun mening over de mogelijkheden die er zijn om het afvalscheidinggedrag vanuit de overheid te sturen. Deze vragenlijst is gebruikt als een checklist. De gesprekken zijn opgenomen op een taperecorder en vervolgens bijna letterlijk uitgeschreven. Daarna zijn de meest opmerkelijke, toegesneden en innovatieve opmerkingen van de geïnterviewden verwerkt in de uiteindelijke scriptie. Vervolgens komen de interviews "themagewijs" nog nader terug. Theoretisch kader en interviews zijn met elkaar verweven. Naar aanleiding van de interviews is het theoretische model verder ontwikkeld en aangepast. Praktijkervaringen vormden zo een basis voor modeltoetsing. Ook bleek vanuit de literatuur dat het huidige model nog niet volledig was. In het laatste hoofdstuk

worden de uitkomsten van de literatuurstudie en de interviews met elkaar gecombineerd en wordt de modelaanpassing inzichtelijk gemaakt.

### **1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Het milieuprobleem is een collectief probleem waar iedereen mee te maken heeft. Wat dat betreft kan dit onderzoek maatschappelijk relevant genoemd worden. Om dit collectieve probleem op een goede manier aan te pakken, is het van belang dat mensen pro-actief en met een lange termijn visie kunnen denken. Het gaat om een samenspel tussen focus en realiteit. Als mensen bereid zijn het afval te scheiden en hun houding ten opzichte van het scheiden van afval positief is (focus) waarom zet deze houding zich dan niet om in het gedrag (realiteit)? Als mensen het afval op een 'goede' manier scheiden dan is het effect daarvan onmiskenbaar positief op het milieu, zowel in ruime zin als meer specifiek in de vorm van de (kwaliteit van) de directe leefomgeving. Voor het Milieu Platform Afvalstoffen is het belangrijk om te weten hoe het platform de Amsterdamse bevolking kan beïnvloeden, zodat zij niet alleen afval willen scheiden (focus/ houding) maar het ook daadwerkelijk gaan scheiden (realiteit/ gedrag).

Anderzijds heeft dit onderzoek een wetenschappelijk belang. Met het gehanteerde model wordt de kloof tussen intentie en gedrag zichtbaar, hetgeen essentieel is. Maar er werken nog meer (directe en indirecte) factoren in op het uiteindelijke gedrag, zoals de mogelijkheden en omstandigheden die de overheid de burgers biedt om het afval te scheiden. Het is van belang om inzicht te krijgen in welke overheidsstrategie aantoonbaar van invloed is op het gedrag. Hiertoe zijn in kaart gebracht: wetten & regels, subsidie & prijzen, schaalverkleining en voorlichting. De bijpassende overheidsstrategieën hebben als doel om een hogere voorspellende waarde te krijgen tussen motivatie en gedrag, (maar zijn dus niet uitsluitend maatgevend voor de relatie ertussen). Daarnaast wordt het huidige model getoetst aan de praktijk, waardoor er meer inzicht ontstaat in de omzetting van intentie in feitelijk gedrag.

### **1.6 Opbouw van de scriptie**

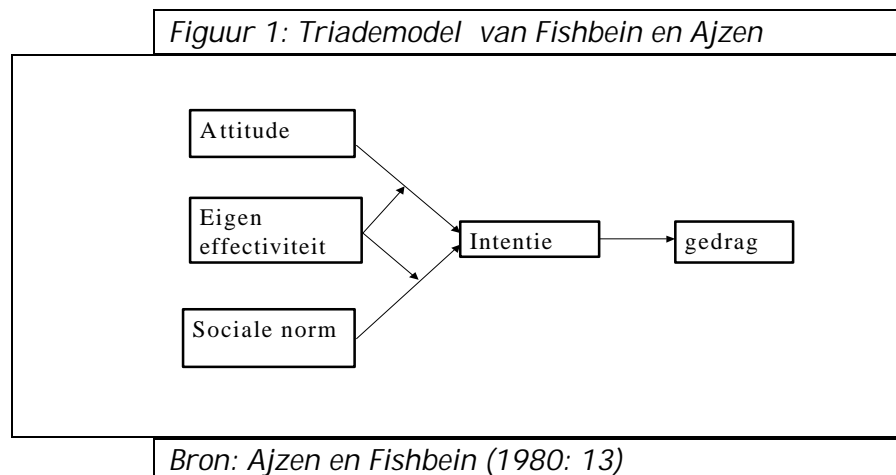
In het eerste hoofdstuk zal de theoretische basis van de scriptie worden besproken. Deze theorie is gebaseerd op een literatuurstudie. Daarbij zal in het hoofdstuk een schematisch overzicht gegeven worden van verschillende factoren die van invloed zijn op het afvalscheidingsgedrag. Aan het einde van het hoofdstuk is er een modelontwerp ontstaan. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van een fictieve casus waarmee de samenhang tussen praktijk en theorie inzichtelijk wordt gemaakt. Het zwaartepunt ligt bij de verschillende (bouwstenen voor) overheidsstrategieën: wetten en handhaving, voorlichting, schaalverkleiningen, subsidieregelingen en prijsprikkels. Dit omdat de overheid hiermee het beste kan inspelen op het gedrag van de burger. Daarna zal in het tweede hoofdstuk aangegeven worden hoe de experts denken hoe het gedrag tot stand komt en welke strategieën de overheid het beste kan inzetten om het gedrag te beïnvloeden. In het derde hoofdstuk zal het theoretisch modelontwerp aangepast worden naar aanleiding van de afgenomen interviews. Dan zal blijken dat de literatuurstudie onvolledig was. Het model wordt op basis van de interviews aangepast om tot een volledig model te komen waarbij inzichtelijk is waarom mensen een bepaald afvalscheidingsgedrag vertonen. Dan wordt ook duidelijk op welke beleidsstrategieën de overheid

meer moet inspelen wil het tot gedragsverandering komen bij de burger.

## 2. Model ontwerp

In dit hoofdstuk zal, op basis van literatuurstudie, een model ontwikkeld worden waarin factoren worden weergegeven die van essentieel belang zijn voor het huidige afvalscheidingsgedrag. Om antwoord te krijgen op de deelvraag: 'welke aangrijpingspunten biedt een schematische aanpak waarin beschreven wordt hoe gedrag tot stand komt om de kloof tussen attitude en gedrag te benoemen', zal ik in dit hoofdstuk als eerste ingaan op het Triade-model van Fishbein en Ajzen. Daarbij spelen vooral attitude, de eigen effectiviteit, de sociale norm en intentie een belangrijke rol. Dit model zal vervolgens in paragraaf 2.2 uitgebreid worden met omgevingsfactoren, waarbij ingegaan wordt op sociale kenmerken, gestuurde aanbod en mogelijkheden van gedragalternatieven. Tot slot zal in paragraaf 2.3 het model uitgebreid worden met elementen van gedragsbeïnvloeding door de overheid. Daarbij wordt ingegaan op verschillende instrumentele variabelen voor overheidsstrategieën: wetten en handhaving, voorlichting, schaalverkleiningen, subsidieregelingen en prijsprikkels.

### 2.1 Het Triade model van Fishbein en Ajzen



Het (eerste) Triademodel van Fishbein en Ajzen (1975) geeft inzicht in het voorspellen van gedrag waarin werd aangetoond hoe theorie en praktijkonderzoek op het terrein van gedrag in elkaar passen (zie figuur 1). Die kennis vormde de basis voor een vijftien jarig vervolgonderzoek waarbij de theorie modelmatig verder werd verfijnd (Ajzen & Fishbein 1980). Die theorie is gebaseerd op de aanname dat mensen rationeel handelen en systematisch gebruik maken van de informatie die hun ter beschikking staat. Fishbein en Ajzen gaan dus niet uit van het paradigma dat menselijk sociaal handelen wordt beheerst door onbewuste motieven of ongecontroleerde verlangens. Dit is een belangrijke aanname omdat daarmee wordt verondersteld dat mensen de gevolgen van hun handelen afwegen voordat zij tot een keuze in dat gedrag komen. De onderzoekers noemen dit: '...a theory of reasoned action', een theorie van doelbewust handelen (Ajzen & Fishbein 1980: 4-11).

Een typisch kenmerk van dit keuzep proces is dat mensen bewust een afweging maken van de verschillende gedragskosten en -baten die met de beschikbare alternatieven samenhangen. Deze

conclusie over de samenhang tussen keuzeprocessen en gedrag vormt de kern van het Triademodel. Gedrag is dus te voorspellen. Bijvoorbeeld: de meest doelmatige manier om erachter te komen of iemand daadwerkelijk bereid is huisafval te scheiden is dit hem rechtstreeks te vragen. Overigens betekent dit niet dat er een correlatie is tussen intentie en gedrag. Doorgaans zal een persoon handelen in het verlengde van zijn intentie of voornemen, maar dat verklaart nog niet het gedrag zelf. Daartoe onderscheiden de onderzoekers twee elementaire factoren: een persoonlijke factor die wordt aangeduid met 'attitude' en een andere factor namelijk de sociale invloed die wordt aangeduid als de 'sociale norm'. Als het gaat over het scheiden van afval wordt dus verondersteld dat mensen bereid zijn om aan het gewenste gedrag te voldoen indien ook anderen dit voorbeeldgedrag vertonen. In het algemeen betekent dit dat mensen bereid zijn een bepaald gedrag te volgen wanneer ze dat ten opzichte van hun sociale omgeving als positief beoordelen.

Tot zover is het model vrij statisch. Fishbein en Ajzen verfijnen het model met de introductie van het begrip 'eigen of persoonlijke effectiviteit' dat vooral betrekking heeft op versterking van persoonlijke zingeving van het gedrag. Daarmee wordt gedrag in de persoonlijke belangensfeer getrokken. Betrekken we dit inzicht op het voorbeeld van huishoudelijke afvalscheiding dan kan men zeggen dat de betekenis ervan aanzienlijk wordt verruimd wanneer dit gedrag ook een rol gaat spelen als factor van opvoeding (milieubewustwording van de kinderen). De gezinsnorm (met daarachter de opvoedingswaarde) is dus mede maatgevend voor het gedrag (Ajzen & Fishbein 1980: 4-11). Dit soort interveniërende variabelen maken het model een stuk dynamischer.

In hoeverre spelen nu externe variabelen -zoals leeftijd, sociale klasse en ras- een rol? Hoewel er genoeg bewijzen zijn dat deze variabelen wel degelijk een rol spelen bij het gedrag, beschouwen de onderzoekers dergelijke factoren niet als een integraal onderdeel van hun theorie. In hun visie grijpen deze externe variabelen vooral in op de factor 'eigen effectiviteit'. Belangrijke redenen daarvoor zien ze in het feit dat deze factoren gebonden zijn aan de tijd en dat deze factoren kunnen verschillen, afhankelijk van kenmerken op het vlak van cultuur, gewoonte en generatie (Ajzen & Fishbein: 1980: 80-82).

Leeswijzer: hieronder ga ik in op de factoren die van invloed zijn op het uiteindelijke gedrag van mensen. Deze factoren, in het onderstaand schema zwart ingekaderd, zullen in het kort worden behandeld en ontrafeld.

### 2.1.1 Attitude

Het Triademodel spitst zich toe op de attitude die mensen doorgaans hebben. Richtinggevende begrippen voor een attitude kunnen personen, groepen, instituties, dingen, gebeurtenissen, gedragingen en ideeën zijn. Kortom, alles waar mensen gevoelens en kennis over hebben en naar aanleiding waarvan zij daaraan gekoppeld gedrag vertonen, kan als attitudeobject worden opgevat. De sociale verankering en betekenis van attitude is essentieel. Het begrip 'attitude' wordt door sociaal-psychologen gebruikt om in een construct de elementen: 'kennis', 'gevoelens' en 'gedragsintenties' te combineren. De attitude gaat in op de vraag bij mensen: 'wil ik het afval gescheiden inleveren'. De gangbare definitie van attitude is zeer kernachtig en bevat deze drie elementen:

*‘Een aangeleerde predispositie om op een consistent gunstige of ongunstige wijze te reageren op een bepaald object’ (Fishbein en Ajzen 1975: 6).*

Fishbein en Ajzen plaatsen het concept attitude in een meer algemeen model van gedragsfactoren. Zij onderkennen drie eigenschappen die samenhangen met het begrip attitude: (1) attitude is aangeleerd, (2) het veronderstelt een voorgenomen actie en (3) dat die acties het doel zullen dienen (Fishbein & Ajzen 1975: 45).

Een attitude is dus zelf geen gedrag en is ook niet uitsluitend de kennis die mensen over een bepaald onderwerp hebben. Het is eerder een construct dat sociaal-psychologen gebruiken om een verbinding te leggen tussen gevoelens en ideeën van een persoon en zijn gedrag (Meertens en Grumbkow 1992: 117). De attitude van een persoon drukt de neiging van handelen uit en veronderstelt dat een zeker gedrag tot bepaalde gevolgen zal leiden. Attitude is ook op te vatten als een concept waarmee overeenkomsten tussen leden van een groep worden verklaard, maar niet de verschillen tussen de mensen. De attitude ten opzichte van een bepaald attitudeobject wordt gevormd door de hoeveelheid zuiver contact die het individu met dit attitudeobject heeft. Op basis van dit effect werken vele reclames en marketingactiviteiten. Wanneer een product steeds in verschillende media getoond wordt, raakt de consument bekend met de naam (= het zuivere contact) en zal positiever of negatiever tegenover dit product komen te staan. Het gaat bij attitude om het effect van het zuivere contact met het product en er is in dit stadium echter nog geen sprake van interactie of andere psychologische processen die het gevolg kunnen zijn van het gebruik van het product (Meertens en Grumbkow 1992: 119). Om dit abstracte, maar wel belangrijke attitudeconcept - inzichtelijk te maken, roepen we Rashid te hulp:

#### Casus Rashid

Als Rashid naar zijn vriendin in Duitsland gaat zet hij één dag tevoren zijn vuilnis buiten. “ Wat is nu één dag..”, denkt Rashid. Maar zijn burens denken daar anders over. Zij wijzen hem erop dat dit niet mag en dat hij zorgt voor overlast (rommelig, stank, kans dat dieren de zak open trekken en afval zich verspreidt, etc). Rashid vindt dit allemaal maar gewoon onzin en ergert zich bont en blauw aan de burens (*gevoelens*). Die burens appelleren echter aan zijn zorg voor de buurt (gemeenschappelijk belang). Als Rashid iets later zijn afval buiten zet staat de vuilniszak minder in de weg en zal de leefomgeving verbeteren. Rashid kijkt daar echter anders naar. Hij vindt dat zijn burens zeuren (*zuiver contact via gevoelens*) en hij weet bovendien niet dat het zelfs verboden is om het afval te vroeg buiten te zetten (*versterking van zuiver contact door kennisleemte*). Nu ontstaat een attitudeconcept: door zijn burens overweegt Rashid zelfs impulsief om in de toekomst de zak maar voor de deur van de burens te zetten om ze terug te pakken (*voorgenomen actie*) in de hoop dat de burens daardoor hun mond de volgende keer wel zullen houden (*acties die het doel moeten dienen*).

### 2.1.2 Sociale norm

Volgens het gedragsmodel van Fishbein en Ajzen speelt –behalve attitude en de eigen effectiviteit- ook de sociale omgeving als remmende of stimulerende invloed een rol bij het voorspellen van

gedrag. Naarmate de sociale norm die iemand ervaart positiever is ten opzichte van het gedrag zal de persoon sterker de intentie hebben om dat gedrag ten uitvoer te brengen. Hierbij spelen de onderlinge sociale relaties ook een rol. Het gaat daarbij om de indruk die de persoon heeft over wat relevante anderen vinden dat de persoon zelf zou moeten doen. Relevante anderen kunnen ook instituties zijn, zoals een kerkgenootschap of een buurtcomité.

#### Casus Rashid

Rashid ziet in zijn buurt dat anderen (*relevante anderen*) graffiti, papier op straat, vreugdevuren op kruispunten maken en tijdens nieuwjaar en gebroken glas op straat. Omdat Rashid toch vaak weg is en zich niet verbonden voelt met de buurt voelt hij zich niet de aangewezen persoon om hier iets aan te doen. Hij legt zich neer bij de vervuiling en verloedering van de wijk. Sterker nog: als de vuilcontainer vol is en er liggen vuilniszakken naast, voelt Rashid zich absoluut niet schuldig als hij zijn eigen vuilniszak er ook naast gooit. Een vuilniszak naast de container maakt toch ook niet uit? De sociale omgeving wordt zo verheven tot de sociale norm (*de relevante ander versterkt de intentie*). Rashid maakt inzichtelijk dat persoonlijk gedrag (scheiden van afval) en collectief gedrag elkaar bevestigen.

### 2.1.3 Eigen effectiviteit

Eigen effectiviteit, heeft volgens het model van Fishbein en Ajzen (1975) invloed op attitude en de sociale norm. De invloed van eigen effectiviteit is een subtiel proces dat niet direct van invloed is op intentie en gedrag maar als een variabele kan worden opgevat die attitude en sociale norm beïnvloeden. Eigen effectiviteit beïnvloedt dus de mate en de aard waarin de intentie wordt gevormd. Ook al heeft iemand een positieve attitude en een ondersteunende sociale norm, dan nog zal gedrag pas worden uitgevoerd wanneer die persoon het idee heeft dat effectief te kunnen doen (Ajzen & Fishbein 1980: 80-82). Hoe hoger de eigen effectiviteit dus is hoe hoger de sociale norm en de attitude zullen zijn. De inschatting van de eigen effectiviteit lijkt het resultaat van vier factoren: (1) ervaring met het gedrag, (2) observeren van anderen, (3) overtuiging door anderen en (4) de waarneming van de eigen situatie (zekerheid).

#### Casus Rashid

Rashid is nogal geneigd om het glas niet naar de container te brengen maar gewoon in de vuilnisbak de deponeren omdat hem dit tijd bespaart en beter uitkomt (*ervaring met voorgaand gedrag*). Bovendien: de glasbakken zitten overvol en hij ziet echt het nut er niet van in om het glas gescheiden aan te bieden. Omdat hij zijn burens ook nooit het glas in de glasbak zien doen is hij ervan overtuigd dat dit voor hem een goede manier is om je glasafval om te gaan. (*overtuigd door gedrag van anderen*). Toen hij nog bij zijn ouders thuis woonde, zag hij hen ook geen afval scheiden. Dit geeft hem dus geen prikkel om zijn afval wel te gaan scheiden (*observatie van anderen*). De confrontatie van het gedrag van anderen heeft daarbij invloed op de eigen effectiviteit om hetzelfde te doen. De observatie en de ervaring met het gedrag van anderen vormen de stimulans (*waarneming van de eigen situatie en de wil om te veranderen*). Eigen effectiviteit kan het



gedrag beïnvloeden in combinatie met zowel attitude als de sociale norm. Beiden zijn determinanten van de intentie.

#### 2.1.4 Intentie

Intentie omvat drie verschillende elementen: het doel waarmee het gedrag vorm krijgt, de situatie waarin het gedrag zich afspeelt en het moment (de tijd) waarop het gedrag tot uiting komt. Elk van deze elementen is niet constant van karakter maar verandert min of meer. De relatie tussen intentie en gedrag is een resultaat van complexe ontwikkelingspatronen. In het relatief eenvoudige Triade model van Fishbein en Ajzen worden de externe factoren samengebracht bij het begrip intentie door de begrippen 'gedragsdoel', 'situatie' en 'tijd' te benoemen (Fishbein & Ajzen 1975: 292).

##### Casus Rashid

Voor Rashid kwam het moment (*het tijdsaspect*) waarop de Gemeente besloot het GFT afval niet meer gescheiden op te halen. Het scheiden van GFT afval bleek in de buurt waar Rashid woonde geen haalbare kaart te zijn en leverde te weinig op. Dat maakte een heftig verzet los bij de buurtbewoners. Sommige buurtbewoners dreigden zelfs om te verhuizen door de overlast, het gevoel van onveiligheid en de steeds ergere vormen van vervuiling van de leefomgeving (*de situatie*). Het buurtprotest kwam voor Rashid erg goed uit. Hij wilde af van het GFT afval. Het afval stonk te veel en hij kon het nergens kwijt op zijn appartement. In de buurt zoemde het van discussies over gewenste maatregelen en de actie voor gescheiden inzameling van afval paste daar prima in. Het doel (*het doel waarmee het gedrag vorm krijgt*), namelijk dat Rashid af wil van het GFT afval, en het moment van protest kwamen op het juiste moment samen en versterkten elkaar.

#### 2.1.5 Resumerend

Aan de hand van het model van Fishbein en Ajzen heb ik de verschillende componenten bekeken die invloed kunnen hebben op het afvalscheidingsgedrag van mensen. Zo is attitude op te vatten als een concept waarbij de houding van mensen een belangrijke rol speelt. Daarna zijn we ingegaan op de sociale norm die iemand in zijn directe omgeving ervaart en die invloed kan hebben op het gedrag. De eigen effectiviteit speelt ook een belangrijke rol bij het afvalscheidingsgedrag. Deze schematische aanpak is echter nog niet voldoende om tot bruikbare aangrijpingspunten te komen. Wil je als overheid weten hoe je invloed kunt uitoefenen op gedrag dan zullen er meer factoren in kaart gebracht moeten worden. Daartoe breid ik het schema verder uit met een aantal context-bepalende variabelen van gedrag.

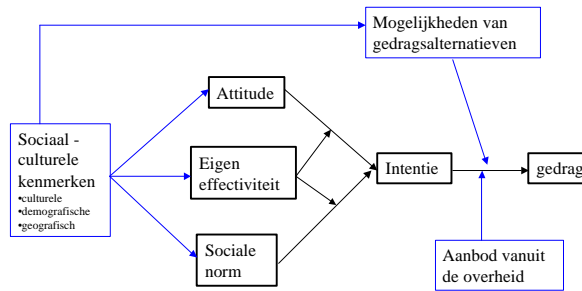
#### 2.2 Gedragsmodel met omgevingsfactoren

Aan het Triademodel voeg ik drie andere factoren toe, namelijk:

1. mogelijkheden van gedragsalternatieven,
2. sociaal-culturele kenmerken
3. het gestuurde aanbod

De onderstaande figuur toont deze factoren en hun rol in het proces (blauwe kaders). De factoren zijn uiteindelijk van invloed op het gedrag van mensen (Hoevenagel 1996: 63-79)

Figuur 2: gedragsmodel met omgevingsfactoren



Bron: Fishbein & Ajzen (1980:13) en Hoevenagel (1996: 71)

### 2.2.1 Sociaal-culturele kenmerken

De sociaal-culturele kenmerken zijn in drie groepen in te delen namelijk: de demografische kenmerken (hieronder wordt bijvoorbeeld het type huishouden, geslacht en leeftijd verstaan), geografische (wonend in een grote of kleine stad) en economische kenmerken (beroep en inkomen) en de sociaal-culturele kenmerken (religie, etniciteit, opleiding, politieke voorkeur en levensstijl). Deze kenmerken kunnen worden bepaald door de omgeving en vormen een categorie waar een persoon in principe weinig invloed op uit kan oefenen (Hoevenagel 1996: 71).

#### Casus Rashid

Rashid woont in een kleine flat, ergens in de grote stad (*geografisch kenmerk*) met de daarbij behorende problemen. Hij heeft een klein balkon en geen achtertuin. Dit brengt beperkingen met zich mee met betrekking tot het scheiden van afval, die meetellen bij zijn gedrag op dat vlak. Het stelt bijvoorbeeld eisen aan de praktische uitvoerbaarheid. (*beperkingen in de mogelijkheden*): het is bijvoorbeeld moeilijk om de verschillende afvalstromen te scheiden omdat hij zo weinig ruimte in zijn flat heeft. Daarnaast is Rashid ook islamitisch (*cultureel kenmerk*) en wil hij om religieuze redenen het oude, overtollige voedsel en voedselresten niet in de bak gooien. Daarom dumpt hij dit op straat, met het idee dat de huisdieren en vogels er nog wat aan hebben. Dit geeft (mede door de overmaat) veel (stank-)overlast voor de buurt. Daarnaast zijn er ook ratten bij het oude brood signaleerd en dat is aanleiding voor heel wat onrust en zelfs enige paniek in de wijk. Rashid overziet op dit terrein zijn gevolgen van zijn handelen niet.

### 2.2.2 Mogelijkheden van gedragsalternatieven

Mogelijkheden verwijzen naar objectieve omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de beschikbaarheid van geld en tijd die een persoon heeft. Dat soort concrete factoren beperkt het aantal gedragspatronen: hoe meer geld, des te meer mogelijkheden. Ook kennis en kunde van de consument is een sturende factor. De mogelijkheden van een consument hangen samen met de eigen sociale positie en die positie wordt weer (mede)bepaald door de verschillende sociaal-culturele kenmerken. Hoe hoger het inkomen, des te groter de diversiteit aan vervuilende goederen. Meer luxe biedt aan de andere kant ook meer keuze- en gedragsalternatieven en dat kan dan weer gunstig werken. Het opleidingsniveau verwijst naar een cognitieve vaardigheid om

beter om te gaan met gedragalternatieven. Daarbij speelt de kennis over het scheiden van het afval een cruciale rol (Hoevenagel 1996: 69-75).

#### Casus Rashid

Rashid heeft een druk leven. Hij is vaak onderweg met zijn autootje om al zijn vrienden te bezoeken die ver van hem vandaan wonen. Daarnaast werkt hij vaak extra en komt hij daardoor pas heel laat thuis, waardoor de betrokkenheid bij zijn buurt minimaal is (*eigen positie van de persoon*). Doordat hij weinig contacten heeft in zijn directe leefomgeving is hij minder bereid om de vuilniszakken op een juiste manier aan te bieden. Voor zijn burens hoeft hij zich niet goed te gedragen want die kent hij toch niet. Verder leidt Rashid een onregelmatig leven waarbij weinig tot geen orde is aangebracht. Veel dingen doet hij op het laatste moment. Deze omstandigheden vormen een belangrijke randvoorwaarde voor milieuvriendelijk gedrag. Een flinke voorraad lege flessen op het kleine balkon is voor Rashid meer gewoonte dan uitzondering (*type huishouden*).

### **2.2.3 Aanbod vanuit de overheid**

Gedragalternatieven waaruit gekozen kan worden, vormen het aanbod. Dit sluit erg aan bij de mogelijke gedragalternatieven. Het verschil is dat de gedragalternatieven afhankelijk zijn van de persoonlijke situatie. We hebben het echter over de mogelijkheden die de overheid de burger aanreikt. De consument heeft in principe weinig invloed op dit (externe) aanbod. Marktonwikkelingen, ingrepen door de overheid en andere factoren zijn prijsbepalend en daarmee van invloed op het scala aan aangereikte gedragalternatieven. De verschillen tussen Gemeenten in de wijze waarop afvalscheiding plaatsvindt, is meestal ook van invloed op het aanbod. Prijs en tijd vormen twee veel voorkomende karakteristieken voor de milieurelevante gedragalternatieven. Het verschil tussen tijd bij de mogelijke gedragalternatieven is dat je daar kijkt naar tijd op individueel niveau. Hier gaat het om tijd die gestuurd kan worden door de overheid.



Zowel prijs als tijd kunnen in relatieve, maar ook in absolute termen worden weergegeven. Een prijs of tijd is relatief als er sprake is van een keuze uit alternatieven: de ene variant kost

meer tijd of geld dan de andere en vormt daarmee een afwegingsfactor. Het scheiden van huishoudelijk afval kost bijvoorbeeld meer tijd dan het ongescheiden aanbieden. Tijd is uiteindelijk een belangrijke factor bij de gedragskeuze van mensen. Ook andere karakteristieken spelen een rol. Genoemd kunnen worden: flexibiliteit, privacy, hygiëne, comfort en mode. De mate waarin dit soort karakteristieken een rol spelen, kan variëren per geval. Opmerkelijk is dat het relatieve aspect van de betreffende karakteristieken van grotere invloed zijn dan de absolute (Hoevenagel 1996: 69-72). Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat in een dergelijk categorische situatie (waar gewoontepatronen een rol spelen) men vaak geneigd zal zijn het betreffende milieuprobleem minder zwaar op te nemen, omdat mensen in het algemeen geneigd zijn opvattingen en gedrag met elkaar in overeenstemming te brengen (Raad voor het Milieubeheer 1996: 21).

#### Casus Rashid

Het oud papier kan Rashid in papierbakken deponeren. Deze papierbakken zijn alleen erg ver verwijderd van Rashid's flat. Rashid loopt zo'n 10 minuten (*het tijdsaspect*) voordat hij bij de dichtst bijzijnde container is. En hij heeft al niet veel vrije tijd; hij vindt het dus al gauw zonde van zijn tijd om zich hiermee bezig te houden (*flexibiliteit*). Het aanbod van de papiercontainer is voor Rashid zeer ongunstig en hij mist mogelijkheden van keuzealternatieven. (i.c. *marktontwikkeling waar de consument geen invloed op kan uitoefenen*)

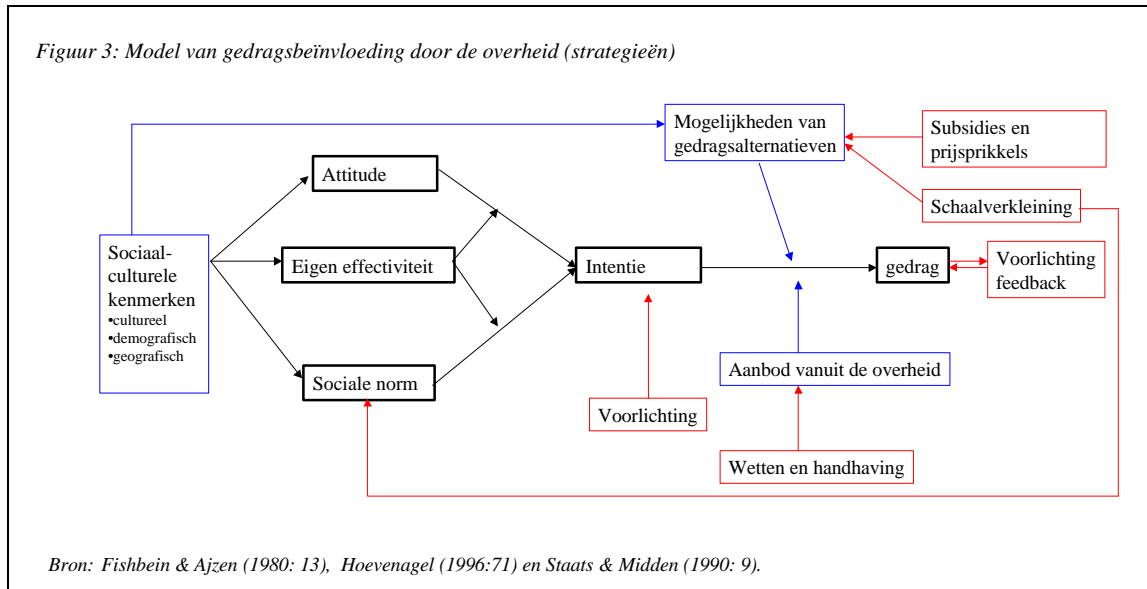
#### 2.2.4 Resumerend

De uitbreiding van het Triade-model van Fishbein en Ajzen, waarbij aspecten als praktische mogelijkheden van gedragalternatieven, gestuurd aanbod en sociaal-culturele kenmerken worden genoemd, biedt een beter inzicht in de afhankelijke relaties tussen intentie en gedrag. Zowel de mogelijkheden van gedragalternatieven als die in het aanbod hebben een direct effect op de overgangsfase tussen intentie en gedrag. De sociaal-culturele kenmerken hebben een indirect effect omdat zij slechts invloed op het gedrag kunnen uitoefenen via de mogelijkheid van gedragalternatieven. Daarbij moet worden vermeld dat de mogelijkheid van gedragalternatieven voor een groot deel bepaald wordt door de sociaal-culturele kenmerken. Hierna zal dit model nog verder uitgebreid worden met beleidsmatige strategieën.

#### 2.3 Model van gedragsbeïnvloeding door de overheid (strategieën)

Tot nu toe ben ik ingegaan op factoren die van invloed zijn op het uiteindelijk gedrag van een persoon. Nu werk ik het schema verder uit met een aantal strategieën waarmee de overheid invloed kan uitoefenen op dit gedrag. Het gedragsmodel met omgevingsfactoren c.q. duurzame gedrag is al langer onderwerp van studie. In deze studies ligt het accent van afvalscheidinggedrag niet bij het individuele gedrag maar voornamelijk bij de sociale context (milieusociologisch gedragsmodel). Om dit gedrag te kunnen sturen zal je als overheid het ongewenste gedrag (= te weinig afval scheiden) om willen zetten in het gewenste gedrag (= afvalscheiding). Er zijn verschillende overheidsstrategieën en bijpassende sturingsinstrumenten die je daarvoor kunt inzetten. Omdat er

verschillende mogelijke oorzaken zijn voor de kloof tussen intentie en gedrag, ligt het voor de hand om deze ook met een verschillend palet aan overheidsmiddelen aan te pakken. Hier ga ik vooral in op de relatie tussen mogelijke overheidsstrategieën/sturingsmogelijkheden en de oorzaak van hiaten tussen intentie en gedrag.



### 2.3.1 Wetgeving en handhaving

De meest radicale beïnvloeding vindt plaats onder de noemer 'wetten en regels'. De naleving van deze wetten en regels door middel van dwang kan erg duur zijn: de invloed van dwang staat of valt immers vaak met de controle. Wetgeving kent twee aangrijpingspunten. Als eerste ga ik in op wetgeving die vanuit de rijksoverheid opgelegd wordt naar gemeenten toe. Vervolgens zal ik globaal ingaan op doorwerking van de materiële wet- en regelgeving van de gemeente naar de burger.

Wil een overheid dwang uitoefenen dan is hiervoor een gelegitimeerde macht vereist. Met andere woorden: er dient een draagvlak te bestaan om de macht uit te kunnen oefenen; enkel de combinatie van legaliteit (wetgeving) en legitimiteit (draagvlak) vormt een basis voor effectiviteit. Aan dwang gaat –binnen ons democratisch systeem- dus altijd vrijwillige coöperatie vooraf: op politiek niveau dient immers de bereidwilligheid te bestaan elkaar dwang op te leggen. Dwang vereist een draagvlak om macht te kunnen uitoefenen, het vereist dat het politiek gedrag van de burgers milieuvriendelijk is (Boel 2001: 17). Het is overigens de vraag of door de overheid op dit punt wel voldoende rekening wordt gehouden met andere culturen. Bij veel allochtonen is de vanzelfsprekendheid van de legitimiteit van het overheidshandelen veel minder groot dan de overheid veronderstelt.

“Waar bemoeit de overheid zich mee, afval is mijn zaak”, zullen velen denken. Daarmee wordt de effectiviteit van overheidsdwang aanzienlijk uitgehoud. Het zoeken naar aangrijpingspunten met respect voor culturele identiteit en etniciteit lijkt een aantrekkelijke strategie. Voorbeeld: geef uitleg en toelichting op wetgeving in hun eigen taal en hou daarbij rekening met religieuze en culturele achtergronden

In de tweede plaats is de controle van de burger van belang (het belang van handhaving). Men dient waar te nemen dat hij aan zijn plichten voldoet. Zonder effectieve controle en sancties mislukken de dwangmaatregelen (Meertens en Grumbkow 1988: 426). Wanneer de samenleving veel moet betalen om die controle te realiseren, kan de opbrengst van dergelijke maatregelen lager uitvallen dan andere, op vrijwillige coöperatie gerichte, beïnvloedingsstrategieën. Een derde conditie waaraan een effectieve dwangmaatregel moet voldoen, is dat er een alternatief voor het ongewenste gedrag voorhanden moet zijn. Als soorten afval niet bij elkaar mogen, moet er een geschikte voorziening zijn om het te scheiden. Dwang staat op gespannen voet met de motivaties van mensen om vrijwillig samen te werken. Mensen kunnen uit protest de neiging krijgen om regels te overtreden. Dat proces begint individueel maar kan snel over gaan in een collectief, passief of actief, afhaakpatroon. Positief gedrag wordt dan alleen nog vertoond als er voldoende, duidelijk merkbare controle en sancties aanwezig zijn. Gedrag wordt dan niet meer gestuurd door de innerlijke motivatie en intentie die mensen hebben om tot het gedrag te komen (Boel 2001: 17). In deze fase, die in de praktijk vaak wordt bereikt, werkt een 'lik op stuk-beleid' goed zolang het handhavingpeil kan worden vastgehouden. Stiptheidsacties en impuls sancties (bijvoorbeeld door Gemeente of woningcorporaties) werken helaas slechts tijdelijk door in gedragspatronen en hebben slechts nut op langere termijn wanneer ze complementair zijn aan een goed basispakket van reguliere handhavingmaatregelen. De bijpassende overheidsstrategie luidt: een restrictief, algemeen handhavingsbeleid met voorbeeldacties en lik-op-stuk-aanpak op het scheidingsvlak overheid/private domein. De wijze van afvalinzameling van huishoudens is per gemeente vastgelegd in de Afvalstoffenverordening of de Algemene Plaatselijke Verordening, waarin is bepaald wie het afval mag aanbieden, wat mag worden aangeboden, wie het afval inzamelt en onder welke condities deze inzameling plaats vindt. Bij de provinciale verordening konden tot voor kort, regels worden gesteld omtrent de inzameling van huishoudelijk afval. Nu het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) is vastgesteld, ligt deze bevoegdheid bij de rijksoverheid. De sturing van de centrale overheid naar de gemeente is op het terrein van huishoudelijk afval verder vastgelegd in de Wet milieubeheer (Wm). Het gaat dan voornamelijk om de gemeentelijke zorgplicht voor het inzamelen van (grof) huishoudelijk afval en de verplichte inzameling van GFT-afval. Overige regelgeving rond gescheiden inzameling van huishoudelijk afval zal plaats vinden in Algemene maatregelen van bestuur (AmvB's).

#### Casus Rashid

De flat van Rashid wordt niet beheerd door een actieve woningbouwvereniging als het gaat om het scheiden van huishoudelijk afval; ze laten het vooral aan de bewoners zelf over. Hierdoor hebben de flatbewoners ook geen collectieve regels en voorschriften waaraan de flatbewoners zich moeten houden. Er zijn dus ook geen bepalingen opgenomen over het scheiden van afval en de wijze waarop dat wordt ingezameld in de flat. *(ontbreken van een groot draagvlak waardoor macht legitiem wordt)*. Omdat een actieve woningbouwvereniging ontbreekt, is er ook geen toezicht om te kijken of de buurtbewoners zich aan

eventuele regels houden (*controle*). Hierdoor worden bewoners er niet op aangesproken als ze hun afval verkeerd aanbieden. Omdat Rashid zelf langdurig en veel werkt kan hij niet altijd z'n vuilnis op de juiste tijden aanbieden. In zijn flat kent Rashid ook niemand die hen hierbij zou willen helpen (*mogelijkheden creëren voor alternatieven*). Collectieve afspraken op het niveau van wooneenheden kunnen een aanvulling zijn op de collectieve regelgeving en bieden mogelijkheden voor maatwerk.

### 2.3.2 Subsidies / prijsprikkels

Financiële strategieën, langs de weg van subsidies en heffingen, zijn als vrijwillige beïnvloedingsmethoden op te vatten indien individuen uiteindelijk de vrije keuze wordt gelaten. Subsidies en heffingen zijn soms ook repressief en dwangmatig. Toch blijkt belonen niet altijd het spiegelbeeld te zijn van straffen. Daarbij speelt de veronderstelling een rol dat mensen bij het kiezen tussen alternatieven mogelijke verliezen zwaarder meewegen in de beoordeling dan verwachte winst. Het gedragseffect van een prijsmaatregel kan verschillen, afhankelijk van de wijze van presentatie. Willen subsidies en heffingen effectief zijn, dan is een solide draagvlak bij de burger onmisbaar als voorwaarde om het beleid te implementeren. Een aantal psychologische factoren zijn hierbij van invloed op de doorzichtigheid van de prijsmanipulaties, het nut van de prijs- en tariefverandering en het inzicht in de mentale modellen die worden toegepast bij beslissingen (Staats en Midden 1990: 10-12). Ook de subsidies en prijsprikkels worden wederom belicht vanuit twee niveaus. Hier speelt de relatie tussen de overheidslagen (Rijk - Gemeente) en de directe doorwerking van stimulerende maatregelen naar de burgers. Vanuit bijvoorbeeld het Afval Overleg Orgaan en VROM wordt de gemeente gestimuleerd de milieudruk te verminderen door het verhogen van het niveau van scheiding en preventie van huishoudelijke afvalstoffen. Via de subsidieregeling SAM (= Subsidieregeling Aanpak Milieudrukvermindering) kunnen gemeentes subsidie krijgen voor projecten om burgers te stimuleren hun afval te scheiden (AOO 2003: 1). Overheidsstrategie: gewenst gedrag belonen.

#### Casus Rashid

De flessen met statiegeld brengt Rashid elke keer weg naar de winkel. Het statiegeld kan hij goed gebruiken (*prijs en tariefverandering en doorzichtigheid*). Dit is landelijk ingevoerd (*draagvlak*). Flessen zonder statiegeld gooit Rashid in de vuilnisbak. De prijsprikkel van het statiegeld stimuleert Rashid dus om zijn flessen gescheiden in te leveren.

### 2.3.3 Schaalverkleining

Ook al heeft de milieuproblematiek een mondiaal karakter, in kleinschalige sociale eenheden zijn doelstellingen op beperkte schaal te definiëren, is de identificeerbaarheid van een ieders bijdrage groter en kan men via onderlinge sociale controle meer druk uitoefenen om ook daadwerkelijk een bijdrage te leveren (Midden en Bartels 1994: 135). In dit stuk wil ik eerst ingaan op het concept schaalverkleining. Het concept schaalverkleining wil zeggen dat er sprake is van een kleinschalige inzamelingsmethode op buurtniveau waarbij de buurtbewoners betrokken worden. Omdat een beperkt aantal mensen betrokken

is, kan de inzamelingsmethode afgestemd worden op de sociale eenheid.

De bereidheid tot samenwerking neemt toe naarmate de groep kleiner wordt. Dit kan verklaard worden door de mate van groepsidentificatie en de daarmee samenhangende sociale druk. Naarmate de groep groter wordt, zal de sociale druk afnemen en daarmee neemt de mate van coöperatie af. Wanneer sprake is van een grootschalige aanpak zullen mensen zich minder aangesproken voelen tot de milieuproblematiek. Het is dan belangrijk mensen te overtuigen van de collectieve milieudoelstelling. Bij deze grootschaligheid is er geen sprake meer van sociale druk. Men spreekt nu niet meer van 'samenwerken' maar meer van 'meewerken' aan de collectieve milieudoelstelling (Midden en Bartels 1994: 137).

Als mensen in een kleinere groep zitten en het gevoel hebben deel uit te maken van deze groep dan zal collectiviteit voor hen belangrijker zijn. Ze voelen zich meer verbonden met die groep waardoor ze ook bereid zijn meer voor die groep te doen. De kans op coöperatief gedrag neemt toe, naarmate individuen het probleem meer zien als een probleem van een kleinschalig lokaal sociaal collectief, waar zij zelf deel van uitmaken en waarmee zij zich verbonden voelen (Staats en Midden 1990: 14-15).

Dit sociale gedrag is mede te verklaren aan de hand van het 'prisoner's dilemma': mensen haken af wanneer ze vermoeden dat de eigen bijdrage weinig zinvol is omdat anderen het erbij laten zitten. Die anderen zijn al even achterdochtig. Toch willen we allemaal voor onze kinderen een schoon milieu waarin je gezond kunnen ze meedoen in de hoop dat het milieu minder wordt aangetast, maar met het risico dat een ander deze inspanning niet levert en dat de eigen bijdrage dus relatief een heel klein effect heeft. Anderzijds kunnen mensen ervoor kiezen om niet mee te doen, in de verwachting dat anderen wel zullen zorgen voor een beter milieu. Er ontstaat een impasse waarbij mensen kiezen voor een niet-coöperatieve houding. Deze houding zorgt meestal voor een negatieve uitkomst voor iedereen (De Swaan, 1996: 97-100). Deze dilemma's van collectieve actie zijn weer te geven in de volgende tabel:

|                         | <i>ZIJ WERKEN MEE</i>  | <i>ZIJ WERKEN NIET MEE</i>                                  |
|-------------------------|--|---|
| <i>IK WERK MEE</i>      | Verbetering m.b.t. de milieuproblematiek is mogelijk, doordat ik, net als iedereen, mijn afval scheid. | Alleen ik scheid mijn afval, mijn inspanning is voor niets. |
| <i>IK WERK NIET MEE</i> | Verbetering van de milieuproblematiek zal er komen, ook zonder mijn bijdrage.                          | Verbetering van de milieuproblematiek komt er niet.         |

*Tabel 1: Het dilemma van collectieve actie*

*Bron: gebaseerd op De Swaan (1996: 98)*

Niet-coöperatieve keuzen maakt men om twee belangrijke redenen. Ten eerste omdat men graag (zoveel mogelijk) profijt wil hebben of omdat men bang is dat anderen niet bijdragen en eventueel van zijn bijdragen profiteren. Hierbij is de oriëntatie op de gemeenschapsgerichte waarden van mensen van groot belang. Mensen met een individuele waardenoriëntatie (competitie of



individualisme) vertonen minder coöperatie dan mensen die een pro-sociale waardenoriëntatie (altruïsme of coöperatie) hebben. In grote groepen blijkt men minder coöperatief gedrag te vertonen dan in kleine groepen. In groepen van grote omvang is al gauw minder overleg mogelijk en voelt men zich minder bij de groep betrokken. Men heeft het gevoel in het geheel te 'verdrinken'. Om tot coöperatie te komen, zou men de groep dus kleiner moeten maken (of deelgroepen realiseren binnen de grote groep). Het milieuprobleem is dus een sociaal dilemma waarbij het algemeen belang vraagt om gedrag dat strijdig lijkt met het persoonlijk belang (door een individuele profilering van eigen betrokkenheid). De uitkomst is 'kiezen door te delen': om een voor allen noodlottige ontwikkeling tegen te gaan, zou iedereen een gedeelte van het eigen belang moeten inleveren (Van Meegeren 1993: 19).

Een dergelijke schaalverkleining heeft behalve de sociale effecten ook het voordeel dat het probleem voor de mensen hanteerbaar en overzichtelijker wordt. De effectiviteit van de eigen bijdrage wordt daarmee ook zichtbaar, wat invloed heeft op het uiteindelijke gedrag (Staats en Midden 1990: 14-15). Hoe kleiner de schaal, des te groter is de effectiviteit van de afvalscheiding. Resultaten van een proefexperiment in 1982 in Drachten en Bergen op Zoom laten zien dat kleinschalige, buurtgerichte programma's veel effectiever zijn in het bereiken en overtuigen van de doelgroep dan massamediale voorlichting. In de sociale cohesieve deelwijken en buurten blijkt het effect op adoptiebeslissingen sterker dan de niet gemeenschapsgerichte buurt. Er is dus een verschil tussen buurten met een lage of hoge cohesie. Een praktisch advies kan daarom zijn dat activiteiten die gericht zijn op de bevordering van milieuvriendelijk gedrag kleinschaligheid kan worden opgezet (Meertens en Grumbkow 1988: 430).

#### Casus Rashid

In de wijk waar Rashid woont voelen mensen zich niet verbonden met elkaar. Iedereen zoekt de sociale contacten buiten de wijk en er is geen sprake van een organisatie die zich hard wil maken voor de wijk om alles weer op orde te krijgen. (*ontbreken van coöperatief gedrag*) Doordat dit draagvlak niet aanwezig is ziet Rashid de buurt achteruit gaan. Omdat de buurt niet één blok vormt is het moeilijk om overleg te voeren met de gemeente. (*ontbreken van sociale druk vanuit een kleine gemeenschap*) Daardoor kunnen er geen goede afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld de frequentie van het ophalen van huisafval te verhogen en het afhaaltijdstip preciezer vast te leggen. Doordat de solidariteit binnen de buurt ontbreekt is het minder makkelijk om dit voor elkaar te krijgen.

#### **2.3.4 Voorlichting**

Milieuvorlichting is gericht op het beïnvloeden van milieugegedrag door het milieubesef te vergroten. Voorlichting alleen is vaak niet voldoende, maar kan noodzakelijk zijn als ondersteuning van dwangmaatregelen, financiële strategieën en schaalverkleining. Voorlichting is dan een ondersteunende factor. Milieuvorlichting is ook een communicatieve activiteit. De voorlichter tracht de gewenste verandering te bereiken via het informeren en het overtuigen van een doelgroep door middel van discussie (Van Meegeren 1989: 9-16).

Voorlichting streeft ernaar dat mensen hun houding bepalen op basis van een reële afweging van de voor- en nadelen. Het tracht de subjectieve inschatting van individuen van de gevolgen van gedrag zo feitelijk mogelijk te maken. Voor de voorlichter betekent dit vooral dat hij wil dat de gevolgen voor het milieu niet over het hoofd worden gezien. Als mensen inzien dat het milieu door hun handelen wordt aangetast zullen mensen meer gemotiveerd raken om het afval te scheiden. De intentie zal dan toenemen (Van Meegeren 1989: 71). Daarnaast heeft voorlichting als communicatiestrategie nog een aantal andere functies namelijk:

- Het *vergroot de kennis* over de voor- en nadelen van de handelende mens waarbij wordt nagegaan welk gedrag is vereist en wat ontoelaatbaar gedrag is. Daardoor kunnen ook de individuele baten van coöperatief gedrag verduidelijkt worden (Staats en Midden 1990: 15-19).
- Het verschaffen van *inzichten* in de milieuproblematiek en welke dilemma's daaraan ten grondslag liggen (Van Meegeren 1993:12).
- Zorgen dat het *verantwoordelijkheidsgevoel* van de mensen toeneemt zodat de motivatie om het afval te scheiden ook toeneemt. Verantwoordelijkheidsbesef veronderstelt dat men de oorzaak voor het ontstaan van het probleem (mede) bij zichzelf legt en ook een eigen bijdrage aan de oplossing als noodzaak waarneemt. Belangrijk hierbij is dat men niet alleen naar het eigen belang kijkt maar iets wil doen voor het nut van het algemeen. Mensen kunnen de verantwoordelijkheid voor het milieuprobleem makkelijk afschuiven door te wijzen op de grote vervuilers. Milieuvoorlichting moet daarom niet alleen de ernst van de situatie onderstrepen, maar ook aangeven dat individuen zelf gedeeltelijk verantwoordelijk zijn (Staats en Midden 1990: 15-19).
- Via voorlichting kan men trachten de *sociale waarden* te veranderen. De sociale waarde beïnvloeden de motivaties van een persoon weer. Informatie over het gedrag van anderen kan onzekerheid over coöperatiegeneigdheid van anderen wegnemen. Niemand is bereid zich op te offeren of zich in de kosten te steken als men niet het idee heeft dat de anderen dat ook in voldoende mate doen (Staats en Midden 1990: 15-19).
- Door middel van voorlichting kunnen mensen *praktische handelingskennis* aangeleerd worden hoe zij zichzelf milieuvriendelijk kunnen gaan gedragen. Milieuvoorlichting is gericht op het bevorderen van een ander gedragspatroon. Het gaat zelden om een eenmalige beslissing van de doelgroep (Van Meegeren 1993:12). Door bijvoorbeeld aanmoedigen op de juiste plaats en tijd en op de juiste manier kan een bijdrage worden geleverd aan het doorbreken van ingeslepen gewoonten (Meertens en Grumbkow 1992: 430-431).
- Tot slot kan voorlichting er voor zorgen dat mensen *emotioneel meer betrokken* raken bij het milieuprobleem (Staats en Midden 1990: 15-19).

Milieuvoorlichting heeft de vooropzette bedoeling de mening of het gedrag van de doelgroep in een milieuvriendelijke richting te beïnvloeden. De milieuvorlichter is niet tevreden als zijn doelgroep bewust kiest voor milieuschadelijk gedrag.

Milieuvorlichting is daarom niet zozeer te typeren als 'hulp bij menings- en besluitvorming', maar meer als 'poging tot gedragsbeïnvloeding ten behoeve van het maatschappelijk nut' (Meertens en Grumbkow 1992: 431).

Daarbij moet een kantekening geplaatst worden als er sprake is van grootschalige voorlichting. In veel grootschalige

voorlichtingscampagnes via massamedia, zoals voor radio of tv, is men gestuit op het probleem dat de informatie grote delen van de doelgroep niet of nauwelijks bereikt. Daarnaast hebben diverse evaluatiestudies aangetoond dat de effectiviteit van een dergelijke grootschalige campagnes op intentie en gedrag beperkt is (Midden en Bartels 1994: 192).

#### Casus Rashid

Rashid is niet echt geïnteresseerd in het nieuws van de plaatselijke krant. Alle reclame, inclusief de voorlichtingsfolders van de Gemeente, gaan bij hem direct in de vuilnisbak. Hij heeft geen tijd en geen zin om dit soort materiaal door te lezen. Hierdoor blijft hij achter met zijn kennis over de inzamelmethodes (*kennis wordt niet vergroot*) waardoor de houding van Rashid ten opzichte van afvalscheiding niet zal veranderen (*verandering in het gedrag niet zichtbaar door de voorlichting*).

### 2.3.5 Feedback voorlichting

Voorlichting kan worden gebruikt als een feedback koppeling. De voorlichter informeert mensen over de gevolgen van ongewenst gedrag dat deze mensen zelf vertonen. Dit kan een indringende manier zijn om mensen te wijzen op de gevolgen van hun gedrag met het oog op ander handelingsperspectief in de toekomst (Van Meegeren 1989: 76). Het verstrekken van informatie over de gevolgen van het ongewenste gedrag moeten daarbij concreet gemaakt worden. Er moet 'richting de burger' meer communicatie komen over wat er uiteindelijk met de verschillende afvalstromen gebeurt. Positieve feedback is het verduidelijken van positieve gevolgen van en op gewenst gedrag. Het gaat dan niet alleen om gedragsverandering (correctief effect). Met een dergelijke positieve feedback kan ook bereikt worden dat het bestaande, gewenste gedrag van mensen wordt behouden (curatief effect). Negatieve feedback is het verduidelijken van de negatieve gevolgen van ongewenst gedrag (Midden en Bartels 1994 : 182). Negatieve feedback is nodig als je het gewoontegedrag van mensen wil doorbreken.

#### Casus Rashid

Omdat Rashid weinig kranten leest, blijft voor hem vooral de televisie over als informatief medium. Daar ziet hij wel informatieve spotjes over wat voor gevolgen het heeft voor het milieu als hij niet zijn afval scheidt (*kennis wordt vergroot*). Toch verandert Rashid zijn gedrag niet omdat hij niet ziet wat zijn gedrag precies voor invloed zal hebben. Hij legt geen link tussen zijn eigen gedrag en de nadelige gevolgen ervan voor het milieu; die staan immers ver van zijn bed en het effect wordt pas op langere termijn zichtbaar (*gewoontegedrag wordt niet doorbroken*).

### 2.3.6 Resumerend

De uitbreiding van de drie gecombineerde deelmodellen biedt een beter inzicht in de manier waarop de overheid het gedrag van de burgers kan beïnvloeden. Literatuurstudie leert dat wetgeving een goed en effectief middel is om gedrag te sturen, mits helder gelegitimeerd, en er bovendien controle plaats vindt waarmee ongewenst gedrag via korte procedures en met een duidelijk

voelbare strafmaat bestraft wordt (repressieve sturing). De overheid kan als aanvulling gebruik maken van subsidies en prijsprikkels (stimulerende sturing) om mensen te stimuleren het afval te scheiden. Daarnaast komt uit de literatuurstudie dat schaalverkleining geen goede optie is om het gedrag te beïnvloeden. Tot slot kan de overheid ook (feedback)voorlichting als succesvolle complementaire strategie toepassen. De meeste overheidsstrategieën hebben invloed op de relatie tussen intentie en gedrag. Alleen feedback voorlichting is een directe terugkoppeling van het gedrag. Verder is er een schematische aanpak gegeven waarin het gedrag van de burger beschreven wordt.

In dit hoofdstuk is het theoretisch model aan bod gekomen, waarbij de verschillende factoren zijn benoemd die invloed kunnen hebben op het gedrag. In het volgende hoofdstuk zullen meningen van de experts op het gebied van afvalscheidinggedrag worden besproken.

### 3. Interventie

Nu het theoretisch kader uiteen gezet is, combineer ik het theoretisch kader met de interviews. In totaal zijn er 14 mensen geïnterviewd (zie bijlage 3). Zij zijn werkzaam op verschillende niveaus binnen de werkdomeinen beleid, uitvoering en handhaving (horizontale differentiatie). De overheid is gepolst op het niveau van het Rijk, de Provincie en Gemeente (verticale differentiatie). Het model uit hoofdstuk 2 vormt ook de basis van dit hoofdstuk. De kloof tussen intentie en gedrag is aanwezig. Maar hoe kun je als overheid nu de burger stimuleren het afval te scheiden? Om antwoord te krijgen op de deelvragen over de verschillende beleidsstrategieën zullen deze in dit hoofdstuk aan bod komen. Daaraan voorafgaand belicht ik het gedragsmodel vanuit de omgevingsfactoren.

#### 3.1 Interventie van omgevingsfactoren

##### 3.1.1 Sociaal-culturele kenmerken

Wil de overheid het beleid verbeteren dan zal dat beleid meer en beter moeten aansluiten bij de doelgroep die ze wil bereiken. Dat kan onder meer door rekening te houden met de sociaal-culturele kenmerken. Die sociaal-culturele kenmerken zijn in groepen in te delen, namelijk: de demografische kenmerken (hieronder wordt bijvoorbeeld het type huishouden, geslacht en leeftijd verstaan), geografische (wonend in een grote of kleine stad), economische kenmerken (beroep en inkomen) en de sociaal-culturele kenmerken (religie, etniciteit, opleiding, politieke voorkeur en levensstijl). Deze laatste kenmerken zijn vooral bepaald door de omgeving.

##### 3.1.2 Demografische kenmerken

Veel geïnterviewden zijn van mening dat verschillen tussen vrouwen en mannen geen rol spelen bij het scheiden van afval. Wel onderkennen de respondenten leeftijdscategorieën waarbinnen het moeilijk is om –zowel mannen als vrouwen- te motiveren voor het scheiden van afval. Zo zegt de milieuagent uit de stadsdeel Bos en Lommer dat mensen in de leeftijdscategorie tussen de 30 en 35 jaar, vaak een bekeuring moeten krijgen wil hun gedrag iets veranderen. Daarnaast wijzen de wethouder en de ambtenaar uit het stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer op het feit dat ook de jeugd (tussen de 12 en 20 jaar) moeilijk te motiveren is. Deze doelgroep vergt een andere aanpak en dus een andere, i.e. een directere, overheidsstrategie. Daarnaast ziet men bij de categorie 'ouderen' vaak wel een grote motivatie en betrokkenheid bij de wijk, zodat ook daar weer een andere aanpak past.

##### 3.1.3 Culturele kenmerken

Allochtonen worden door vrijwel alle respondenten als een moeilijke doelgroep gezien. Een communicatieadviseur wijst in dit verband op het feit dat er nooit sprake is van één groep; de groep allochtonen is behoorlijk divers en veelvuldig gedifferentieerd, waardoor het moeilijk is de gehele allochtone bevolking te bereiken. Daarnaast wijst ze op het praktische probleem dat er nogal wat allochtonen –met name van de eerste generatie- analfabeet zijn. Zelfs als je een folder laat vertalen, dan bereik je stevast langs deze route deze doelgroep onvoldoende of in elk geval onvolledig. Verder leeft de problematiek van afvalscheiding minder in de islamitische cultuur dan in de westerse cultuur. In de Islam leeft de norm dat je etensresten in principe niet mag vernietigen. Als islamitische mensen niet heel uitdrukkelijk de

gelegenheid krijgen om hun afval in de GFT-bak te doen dan gooien ze het oude brood gewoon op straat. Daarbij wijst de respondent erop dat er met culturele en religieuze aspecten rekening gehouden moet worden en dat dit eigenlijk nu in onvoldoende mate gebeurt. Een creatieve manier om hiermee om te gaan, is de verhalenverteller in Rotterdam. Een man met een islamitische achtergrond vertelt verhalen aan de buurtbewoners. In het verhaal wordt het scheiden van afval verweven. Op deze manier proberen ze de islamitische doelgroep toch te bereiken. Hij zegt het volgende over het brood wat door islamitisch mensen op straat gegooid wordt en zorgt voor overlast omdat er ratten op af kunnen komen: *'wil je dit probleem oplossen dan is het van belang aan te sluiten bij de cultuur van de mensen. Een oplossing voor dit probleem zou bijvoorbeeld zijn om broodbakken te plaatsen bij moskeeën.'* Vanuit de islamitische cultuur is het van belang dat mensen schoon zijn. En het gaat dan niet alleen om het lichaam maar ook de omgeving, de straten moeten schoon zijn. Ook daar zou je deze doelgroep op kunnen aanspreken. Dat vergt wel een oprechte belangstelling voor de belevingswereld binnen de islamitische cultuur voor het scheiden en behandelen van huishoudelijk afval en etensresten.

#### **3.1.4 Geografische kenmerken**

Een ander belangrijk sociaal-cultureel kenmerk is de geografie. Er zijn grote verschillen aan te wijzen tussen het inzamelen van afval in een kleine gemeente en bij grote gemeentes. Bij een kleinschalige gemeente is er vaak ook een andere bebouwing. Huizen hebben een tuin waardoor het makkelijker wordt om de verschillende stromen afval apart te houden. Daar tegenover staat dat bij grote steden mensen vaak dicht op elkaar zitten. Zo wijst een ambtenaar uit stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer op de middelhoogbouw waar mensen trappen moeten lopen voordat ze hun afval kwijt kunnen. Hierdoor neemt de motivatie om het afval te scheiden sterk af. Grote steden hebben het qua praktische zaken moeilijker dan kleinere steden. Daar tegenover staat dat grotere gemeentes de mogelijkheid hebben om professionele communicatie met burgers op te starten.

#### **3.1.5 Mogelijkheden van gedragsalternatieven**

Mogelijkheden verwijzen naar objectieve omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de beschikbaarheid van geld en de beschikbare tijd die een persoon heeft. Dat soort concrete factoren beperkt het aantal gedragspatronen: hoe meer geld, des te meer mogelijkheden. Ook kennis en kunde van de consument is een sturende factor. Tenslotte hangt gedrag ook samen met de aard en omvang van gedragingen zelf. Tijdrovende activiteiten vallen voor tweeverdieners sneller af dan voor werklozen; drukke huishoudens zullen minder frequent boodschappen doen (Hoevenagel 1996: 67). Voor deze doelgroep is het extra van belang dat deze mensen makkelijk en op een snelle manier hun afval kwijt kunnen. Deze mensen eten vaak ook kant-en-klaar maaltijden waarbij veel afval geproduceerd wordt. *'Het heeft bij deze doelgroep verder geen zin om het afval overdag op te halen'*, voegt een respondent toe, *'dan zijn de tweeverdieners over het algemeen aan het werk'*.

#### **3.1.6 Aanbod vanuit de overheid**

De consument heeft in principe weinig invloed op het aanbod vanuit de overheid. Marktontwikkelingen, ingrepen door de

overheid en andere factoren zijn prijsbepalend en daarmee van invloed op het scala aan aangereikte gedragalternatieven. De burger wordt aangemoedigd tot het scheiden van afval als het hem zo makkelijk mogelijk gemaakt wordt. Zoals een respondent van provincie Zuid- Holland zegt: *'een basisvoorwaarde om mensen hun afval goed te laten scheiden is dat de voorzieningen en middelen in orde moeten zijn. Pas daarna kan er aan andere beleidsinstrumenten gedacht worden, zoals aan communicatie.'* Daarmee illustreert hij dat het de burger gemakkelijk gemaakt moet worden. Uit de derde effectmeting door 'De Indumar Ogilvie Groep' (2003: 13) uitgevoerd, blijkt dat ook de geïnterviewde buurtbewoners van Bos en Lommer inderdaad veel waarde hechten aan schone bakken, meer bakken die op loopafstand zijn en het aanbieden van bakken in meer geconcentreerdere vorm, dus papier-, glas-, en restafvalbakken bij elkaar, waardoor het scheiden van afval gemakkelijker en sneller gaat. De ideale situatie zou zijn: schone bakken, dichtbij, ondergronds en niet te vol.

Ook de geïnterviewde experts wijzen op het belang van de goede voorzieningen. Daarbij is het van belang dat de gemeente aansluit bij het 'dagelijks loopje van de burger' zegt een geïnterviewde respondent van VROM. Een concreet voorbeeld hiervan heeft het stadsdeel Westerpark in praktijk gebracht. Vooral ten aanzien van de stroom klein chemisch afval zijn de verwachtingen van de overheid van de burger hoog gespannen. Niet iedereen kan daar zomaar aan voldoen. *'Het stadsdeel Westerpark heeft daar wat op gevonden'*, zo vertelt een communicatieadviseur. *'De chemokar staat nu iedere zaterdag op het plein in het winkelcentrum. De mensen gaan dan boodschappen doen en kunnen tijdens dit 'loopje' ook hun klein chemisch afval kwijt. Op den duur ontstaat een vast, associatief gedragspatroon. Het doen van boodschappen is dan gewoontegetrouw direct gekoppeld aan het inleveren van klein chemisch afval'*. Dit project blijkt goede resultaten te behalen. Aan de andere kant plaatsen de experts ook hier hun vraagtekens bij, want hoe laagdrempelig moet je het voor de burger maken om zijn afval te scheiden? Je kunt wel steeds proberen het makkelijk te maken voor de burger maar de burger moet het zelf ook wel willen om het afval te scheiden. Een milieuagent wijst erop dat je mensen hooguit 75 tot 100 meter moet laten lopen voor een afvalbak, anders haken ze af. Daarnaast worden de bakken in het stadsdeel waar die agent werkzaam is, elke dag geleegd. Naar zijn inzicht zijn er qua voorzieningen nauwelijks verbeteringen mogelijk. Daarnaast is het verstandig om de rendementsvraag onder ogen te zien: is de investering rendabel voor de overheid? Daarbij is het verstandig een maatschappelijke - kosten - baten - analyse (MKBA) te maken als wegingskader en beoordelingsinstrument. Als kostbare voorzieningen steeds verbeterd worden, is het nog maar de vraag of dit daadwerkelijk een meerwaarde toevoegt en de investering tenslotte lonend wordt. Wat gaat het kosten om extra voorzieningen aan te brengen (bijvoorbeeld meer ondergrondse afvalbakken) en hoeveel extra gescheiden afval levert dit op? De relatie is niet vanzelfsprekend. Sommige experts trekken de conclusie dat het geen zin heeft om extra voorzieningen aan te brengen en dat aanpassingen op dit punt nauwelijks lonend zullen zijn. Een respondent van het Platform Voorlichting Afvalstoffen Amsterdam wijst erop dat het niet erg is als zo'n voorziening resulteert in een slechts kleine, kwantitatieve toename van gescheiden afval, als die toename maar structureel

is. Het terugverdieneffect duurt dan wat langer, maar het is er wel degelijk en dus is de voorzieningsaanpassing op langere termijn wel rendabel.

Conclusie: de uiteenlopende meningen van respondenten over het (maatschappelijk) rendement van afvalverwerking kenmerken de vaak terughoudende besluitvorming rond het voorzieningenvraagstuk. De kosten lopen immers al snel op. Beleidsmatig schort het aan een zakelijke voorbereiding van de besluitvorming. Toegesneden MKBA's kunnen de spanningsboog tussen kosten en (maatschappelijke) baten verminderen

### 3.1.7 Resumerend

Deelvraag 2 *'wat zou er beleidsmatig verbeterd kunnen worden aan het proces van betrokkenheid van de burger in grote steden bij overheidsmaatregelen'* laat zich nu beantwoorden. Uit de afgenomen interviews komt naar voren dat het sekseverschil geen aantoonbare invloed heeft op het scheiden van afval. Wel zagen we dat vooral de jeugd en de dertig tot vijgendertigers moeilijk bereikbare groepen zijn. Daarnaast zijn er ook specifieke, allochtone groepen, zoals de islamitische allochtonen. Cruciaal is het om aan te sluiten bij de cultuur en levensstijl van deze groep wil men hen motiveren het afval te scheiden. Verder zijn veel problemen specifiek voor de grote stad.

Van groot belang is dat verschillende belangenbehartigers (politieke bewegingen, ambtenaren en college van B&W) enthousiast zijn en bereid zijn zich in te zetten voor het milieu. Veel kleinere, veelal conservatievere gemeenten zijn hierin in het nadeel.

Mensen moeten ook gedragalternatieven hebben bij het scheiden van afval. Een voorbeeld hiervan zijn tweeverdieners. Het mag niet veel tijd kosten want die hebben ze niet. Van belang is aan te sluiten bij hun persoonlijke leefsituatie (bijvoorbeeld op het punt van efficiëntie). Daarnaast wordt kennis door alle respondenten (op één persoon na) als belangrijke factor beschouwd om het gedrag van mensen te kunnen beïnvloeden. Hiermee zijn verschillende aangrijpingspunten voor beleidsherziening geformuleerd.

Het resterende onderdeel van de deelvraag handelt over verbeteringen in de betrokkenheid van de burger: *'wat zou er verbeterd kunnen worden aan het proces van betrokkenheid van de burger in grote steden bij overheidsmaatregelen?'* Het antwoord is zowel praktisch als procesmatig van aard:

- Zorg voor schone bakken, dichtbij en niet te vol, waarbij bij het plaatsen van de bakken aangesloten wordt bij 'het loopje van de burger'.
- Om dit trefzeker te realiseren is een analyse van de maatschappelijke kosten en baten een effectief middel. MKBA's dienen als financieel afwegingskader. Beleidsmonitoring is daarnaast ook van belang.

Vooraf dat laatste punt sluit aan op de actuele politieke wending: meer en doelmatiger sturen op effectiviteit. Goed inzicht in de mate waarop welke maatregelen kosteneffectief zijn (bestuurlijk jargon voor de vraag 'wat levert het op?'), is van groot belang en een onmisbaar instrument bij de eigentijdse besluitvorming. Bestuurders willen immers kunnen meten en aantonen dat het helpt. De bijpassende conclusies van respondenten verschillen: de een trekt de conclusie dat er niet geïnvesteerd moet worden in voorzieningen omdat hij het rendement te gering acht, terwijl de ander inschat dat dit juist wel moet blijven gebeuren omdat het –



hoe gering de meerwaarde ook is, mits structureel van aard- uiteindelijk wel effectief zal blijken te zijn. Beide reacties ondersteunen de conclusie dat MKBA's (als bestuurlijk afwegingskader) vaart kunnen geven aan nu nog vaak stroperige besluitvormingsprocessen.

### 3.2 Gedragsbeïnvloeding door de overheid

- 3.2.1 Wetgeving en handhaving** De deelvraag: *'hoe kunnen wetten en regels (wellicht) het gedrag stimuleren als het gaat om daadwerkelijk scheiden van afval in grote steden?* wordt in het navolgende tegen het licht gehouden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden analyseer ik met name de wetgeving rondom de problematiek van het afvalbeleid. De naleving van deze wetten en regels door middel van dwang kan erg duur zijn: de invloed van dwang staat of valt immers vaak met de controle. Wil de overheid dwang uitoefenen, dan is hiervoor een gelegitimeerde macht vereist. Daarnaast vereist dwang een draagvlak van de bevolking en is er controle nodig bij de uitvoering van de regels.
- De Wet Milieubeheer bevat specifieke bepalingen over heffingen, verwijderingsbijdragen, subsidies, vergoedingen, keuringen, statiegeld en retourpremies (zie bijlage 1 voor verdere toelichting/Glasbergen en Driessen 2000: 295-297). Een ambtenaar onderstreept het relatief dwingende karakter van de Wet Milieubeheer: *"...Het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet Milieubeheer is vrij omvangrijk. Het is behoorlijk dichtgetimmerd als je het vergelijkt met andere onderwerpen. Maar dit is goed, want met afval kun je makkelijk knoeien..."* Daaraan voegt ze toe voorstander te zijn van duidelijke en strakke regels zodat gemeenten precies weten waar ze aan toe zijn. De sturende rol van het rijk is op dit punt duidelijk. Helaas is de handhaving van deze regelgeving minder consequent. Zo is bijvoorbeeld het aanbieden van GFT-afval verplicht voor elke gemeente (er zijn wel ontheffingsgronden mogelijk), hoewel dit in de praktijk niet haalbaar blijkt te zijn. Mensen wonen te klein en kunnen hun GFT-bak dan weer niet kwijt. In grote steden hebben mensen vaak geen ruimte om hun afval te scheiden. De woondichtheid is groot en mensen hebben vaak geen tuin of balkon waar de afvalbak kan staan. Daarom zijn grote gemeentes gedwongen op sommige plaatsen te stoppen met het gescheiden inzamelen van GFT-afval. Een ander voorbeeld waarbij de sturende rol van het rijk weliswaar duidelijk is maar de handhaving moeilijk blijkt, wordt gegeven door een beleidsmedewerker van VROM: vanuit het rijk wordt aan gemeenten een doelstelling meegegeven voor het jaar 2006. 60% van het afval moet hergebruikt worden. Indien gemeenten dit niet halen staat er echter geen sanctie of straf op. Voor een wethouder is het risico te worden afgerekend op de doelstelling dus zeer klein. Veel wethouders leggen de doelstelling daarom naast zich neer, ze kunnen er politiek niet 'mee scoren'.
- De vrij grote regeldichtheid van het milieubeleid vanuit het rijk, gaat niet ten koste van de vrijheid van de gemeentes om hun beleid te kunnen afstemmen op de verschillende doelgroepen binnen die gemeente (maatwerk). Er is dus geen sprake van 'oversturing'.
- Zo zegt vertelt een ambtenaar werkzaam bij het Rijk: *"....dat je als gemeente gelukkig nog voldoende invloed hebt op het beleid. Zo staat er bijvoorbeeld in de Wet Milieubeheer dat je het afval moet inzamelen maar niet op welke manier. Dat wordt aan de regio*

overgelaten. De gemeente kan dit deel zelf invullen en hierdoor wordt ruimte gecreëerd voor lokale creativiteit en passend, lokaal maatwerk....”

Toch zegt één beleidsmedewerker dat er nu wel genoeg regels zijn en dat er niet weer nieuw beleid bedacht moet worden. In die voortdurende verfijning van het beleid wordt – naar zijn inzicht - teveel tijd gestoken, terwijl ondertussen de uitvoering stagneert en handhaving van al die regels en verordeningen in de praktijk nauwelijks te controleren is. Met de interviews werd duidelijk dat de respondenten niet een eenduidig antwoord gaven op de vraag of het scheiden van afval nu wel of niet verplicht is of juist moet worden. Blijkbaar is de sturingsvraag zeer omstreken, zowel ambtelijk als bestuurlijk, waardoor op dit terrein een diffuus beeld ontstaat bij de burger, met als gevolg afhaakverschijnselen. Een manier van de gemeente om te zorgen dat de burger het huishoudelijk afval op de juiste tijd en plaats aanbiedt, is door het opleggen van een aanslag (boete). In bijvoorbeeld stadsdeel Bos en Lommer en Westerpark krijgen buurtbewoners een aanslag tussen de 35 en 46 euro voor het verkeerd aanbieden van het afval. Ook in Rotterdam is dit beleid in drie deelgemeentes doorgevoerd. Het gaat dan om afval dat op een verkeerd tijdstip, op een foute wijze of op een verkeerde plaats wordt aangeboden wordt aangeboden. Een milieuagent geeft hiervan een voorbeeld: *‘...Mensen hebben vaak geen tijd om het afval op een goede manier aan te bieden. In de haast wordt een vuilniszak naast de container geplaatst en al snel volgen er meer vuilniszakken. Ze gaan ervan uit dat de container vol zit en nemen niet de moeite te kijken of dit ook werkelijk zo is. Daarbij speelt bij mensen ook de gedachte dat de straat toch niet schoon is dus dat het toch niet uit maakt.....’*

Een toevoeging hieraan is afkomstig van een medewerker die werkzaam is bij het Haags Milieucentrum. Hij zegt: *‘goed voorbeeld doet volgen..... slecht voorbeeld doet (helaas) nog meer volgen.’* Daarvan is de beschrijving van de milieuagent een goed voorbeeld. Verder is deze respondent ervan overtuigd dat het uitdelen van bekeuringen een effectief middel is. Hij ziet dit zelfs als enige mogelijkheid om mensen afval te laten scheiden. Ook de milieuagent is een voorstander van flinke boetes (‘lik op stuk’) en ziet dit als een effectief middel om iets aan het gedrag van mensen te veranderen. Hij ziet de boetes nu als veel te laag. Mensen raken niet echt onder de indruk van boetes van rond de 45 euro. Ook de boetefrequentie moet volgens de milieuagent omhoog: *‘...pas na vier keer bekeuring zie je dat het besef doordruppelt..’*, meldt hij. Daar is de verhalenverteller uit Rotterdam het helemaal niet mee eens: *‘... het geven van een boete heeft helemaal geen zin...’*. Wil het gedrag echt structureel veranderen is het juist van belang dat mensen zelf achter een schoner milieu staan (zelfsturing).

Een meer ludieke gemeentelijke sturingsvorm is de gele kaart, vergelijkbaar met zo’n kaart van de scheidsrechter op het voetbalveld. Degene die zijn afval niet op een juiste manier scheidt, krijgt de gele kaart. Dit gebaar is puur symbolisch en dient slechts als feedback op negatief gedrag.

De handhaving en controle van de nakoming van de regels is van belang, maar dreigt – vooral in tijden van bezuiniging- een sluitpost te worden. In handhaving gaat immers veel geld en tijd zitten. Het adagium van Kabinet Balkenende 2 (‘minder regels’) leidt weliswaar tot kosteneffectiviteit (ook minder handhaving), maar dat zal het scheiden van afval allerminst bevorderen.

Respondenten hameren erop dat voor een optimale en geloofwaardige afvalscheiding een evenwicht nodig is tussen aandacht voor het milieu, sturing hierop vanuit de overheid en de bijpassende handhaving van de regelgeving. De –vaak overbelaste- milieupolitie heeft deze handhaving tot taak en deelt aanslagen uit. Het aantal politiesepts is in de hele milieusector al vrij hoog (gemiddeld rond 60%). Dat werkt ontmoedigend. Een ander bijkomend praktisch probleem is dat de milieupolitie in de vuilniszak moet kijken om de eigenaar te achterhalen, opdat ze weten aan wie de boete geadresseerd worden. Dat genereert ontwijkgedrag. " *Burgers worden steeds slimmer en zorgen dat er geen adres in de vuilniszak te vinden is.*" , aldus een medewerker uit stadsdeel Westerpark. Wil er een succesvolle handhaving ontstaan -met een voldoende repressieve werking om het gewenste gedrag te stimuleren- is het in de eerste plaats voor de consument, maar ook voor de handhavers en Openbaar Ministerie- van groot belang dat de regels duidelijk en eenduidig zijn (Glasbergen en Driessen 2000: 325).

Er zijn terreinen waarbij de burger een registratie- en administratieplicht wordt opgelegd. Denk daarbij aan het bijhouden van een afvalboekhouding (in vergelijking met de mestboekhouding van boeren) of het invullen van het belastingformulier. Afvalscheiding wordt politiek en maatschappelijk echter niet als dusdanig belangrijk en urgent beschouwd dat dit soort strenge (en moeilijk handhaafbare) eisen realistisch zouden zijn.



**3.2.2 Subsidies en prijsprikkels** Deze paragraaf richt zich op de deelvraag: *'hoe kunnen subsidies en prijsprikkels positieve gedragsimpulsen ten aanzien van het scheiden van afval genereren bij burgers in grote steden'*. Financiële strategieën, langs de weg van subsidies en heffingen, zijn als vrijwillige beïnvloedingsmethoden op te vatten indien individuen uiteindelijk toch de vrije keuze wordt gelaten. Subsidies en heffingen zijn soms ook repressief en dwangmatig. Een gemeente kan het afvalscheidingsgedrag van de burgers stimuleren door incidentele beloningssubsidies en prijsprikkels. Ook hier is het stadsdeel Westerpark een voorbeeld: het stadsdeel verleid mensen met een huis-aan-huis folder hun gedrag richting te geven. De folder kan bij het afleveren van hun chemisch afval bij de chemokar worden geruild voor een gratis zwem- of bioscoopkaartje. Goed gedrag wordt met een kleine attentie beloond. Volgens de geïnterviewde respondent werkt dat goed. Maar ze stelt zich ook de vraag of zo'n financiële stimulans gelijktijdig een kiem is voor een negatief gewoontegedrag. Gaan

mensen de volgende keer nog naar de chemokar als ze geen gratis zwemkaartje krijgen? Ook in Rotterdam wordt er met zo'n gelijksoortige prijsprikkel gewerkt. Daar krijgen mensen korting op het theater als ze hun afval inleveren bij een afvalinzamelingpunt. Een grote meerderheid van de respondenten vindt deze manier van stimuleren positief en steunen het idee dat er vaker op deze wijze gewerkt moet worden.

Een tweede mogelijkheid om burgers een financiële prikkel te geven om het afval te scheiden is Diftar (= tariefdifferentiatie). Bij Diftar worden mensen financieel afgerekend op het gewicht van hun restafval. Van belang hierbij is de communicatie. De burgers moeten weten hoeveel ze besparen en wat ze met het afval moeten doen. Bij de gemeente Tynaarlo is een speciaal Diftar-informatiesysteem ontwikkeld voor de burgers. Via een website kunnen burgers informatie krijgen over hun eigen afvalproductie en die gegevens vergelijken met de afvalproductie van een gemiddeld gezin. Ook krijgen zij inzicht in de kosten van verwijdering van hun afval ( AOO 2002: 9). Dit is belangrijke informatie voor de burger. Er wordt beduidend meer inspanning van hem verwacht en dus moet het resultaat ervan direct zichtbaar zijn. Verder is het Diftarsysteem voornamelijk toe te passen in de kleinere, beter controleerbare, steden en dorpen. Afgezien van de grote en kostbare administratieve lasten loop je in grote steden de kans dat er op vaste plekken zogenaamd 'afvaltoerisme' ontstaat. Dat wil zeggen dat mensen hun afval gaan dumpen in een andere gemeente waar geen Diftar wordt toegepast. Het is dus niet mogelijk om in een grote stad als Amsterdam het Diftarsysteem toe te passen. Mensen zullen gemakkelijk hun restafval heimelijk ergens dumpen, zodat ze er niet voor hoeven te betalen. In een grote stad is dit erg makkelijk. Men rijdt gewoon naar een naburig stadsdeel of nabije gemeente waar het Diftar niet is ingevoerd.

Daarnaast heeft de gemeente een derde mogelijkheid om de burgers te stimuleren het afval te scheiden: de afvalstofheffing die per jaar betaald moet worden door de burger. Een rijksambtenaar onderstreept dat de burger op dit moment geen besef heeft van de ophaalkosten van het huishoudelijk afval. Het is belangrijk dat mensen zich meer bewust worden van het prijskaartje van het ophalen en verwerken van het huisvuil. De gemeente kan daarop inspelen door dit bedrag te verminderen zodra het afval meer en beter gescheiden aangeleverd wordt. De wethouder en communicatieadviseur van het stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer maken daar een kantenning bij. Zij menen deze methode weinig zoden aan de dijk zet: als je burgers via de afvalstoffenheffing wilt belonen dan gaat het hooguit om enkele euro's per jaar. Dit is zo'n klein bedrag dat burgers daardoor hun gedrag niet laten beïnvloeden.

Een andere mogelijkheid kan zijn om iedereen een heffing te geven en de mensen die aantoonbaar beter hun afval scheiden deze heffing (deels) te retourneren. Bij deze wijze gaat het om grotere bedragen, waardoor mensen eerder geneigd zullen zijn hun gedrag aan te passen. Een dergelijk beloningsstelsel appelleert aan het gevoel van rechtvaardigheid, maar ook hier telt het nadeel van de administratieve lastendruk.

### 3.2.3 schaalverkleining

Een andere overheidsstrategie kan gericht zijn op schaalverkleining. *'Kan schaalverkleining het gedrag van mensen bij het scheiden van afval stimuleren in de grote steden?'* Die

deelvraag blijkt - enigszins onverwacht - een ontkennend antwoord op te leveren door de respondenten. Milieuproblematiek heeft vaak een mondiaal karakter. De doelstellingen zijn echter in meer kleinschalige sociale eenheden slechts op beperkte schaal te definiëren. Dat doet afbreuk aan de herkenbaarheid, maar heeft weer wel als voordeel dat de identificeerbaarheid van ieders bijdrage relatief groter is en men via onderlinge sociale controle meer druk kan uitoefenen om ook daadwerkelijk een bijdrage te leveren (Midden en Bartels 1994: 135).

Schrijvers suggereren beleidspotenties vanuit het idee van kleinschaligheid. Deze theoretische stelling wordt door de geïnterviewde ambtenaren echter betwijfeld. De ambtenaren zijn van mening dat mensen overwegend niet warm lopen voor een (relatief) kleinschalige aanpak. In de grote stad blijkt het moeilijk te zijn mensen een gevoel van verbondenheid bij te brengen. Dit heeft ook sterk te maken met de individualisering. Er is een aantal argumenten te noemen voor deze afwijzing:

- **Onthechting:** een buurt of wijk als sociale eenheid bestaat eigenlijk nauwelijks meer. Mensen voelen zich steeds minder buurtbewoner. Het sociale netwerk van veel mensen strekt zich tegenwoordig veel verder uit en is niet meer buurt- of wijkgebonden. Daardoor is er ook minder betrokkenheid met een buurt als directe leefomgeving. '*..Mensen voelen zich liever Amsterdamer of Nederlander..'*', aldus een geïnterviewde respondent.  
Een andere ambtenaar voegt eraan toe "*...dat als je het buurtgevoel weer wil wakker schudden, je duidelijk tegen de stroom inzwemt. Dat zal veel energie kosten en relatief weinig resultaat opleveren. Een belangrijke voorwaarde voor een kleinschalige aanpak is ook dat de buurtbewoners bereid moeten zijn om zich in te zetten. Een kleinschalige aanpak is daarmee afhankelijk van de buurtcultuur en dus niet in alle wijken of buurten even goed mogelijk..*".
- **Handelingsspecifiek:** "*...Een kleinschalige aanpak werkt wel bij het schoon houden van de straten maar niet bij het scheiden van afval ..'*", aldus een medewerker bij Vrom. De milieuproblematiek staat te ver van de mensen vandaan. Zoals een respondent aangeeft heeft dit geen prioriteit. Mensen hebben belangrijkere problemen die dichter bij hen staan.
- **Schandpaaleffect:** Een communicatieadviseur bij de stadsdeel Westerpark zegt hierover: "*... te grote en eenzijdige sociale controle kan ook ontaarden in een soort klik- en roddelcultuur in een wijk. De kans bestaat dat burgers elkaar asociaal gedrag verwijten of zelfs gaan aangeven en dat is nou niet bepaald bevorderlijk voor de sfeer in een buurt...*"  
Het beeld van kleinschalig maatwerk is niet overal somber. Bij het Opzomerprogramma in Rotterdam bleek een kleinschalige aanpak weer wel succesvol. Hierbij past de kanttekening dat het daar ging om zwerfafval waarbij heel veel actieve buurtbewoners betrokken waren die bereid waren zich in te zetten voor de buurt. Deze mensen werden ook min of meer voor hun inspanning beloond omdat ze de door de Roteb uitgereikte bezem mochten houden. Zo oppert een ambtenaar werkzaam bij Roteb dat ze de buurtbewoners in de toekomst willen gaan belonen met een zgn. 'schoon-ster' als de bewoners hun straat goed schoon weten te houden. Zo'n ster wordt als ereteken naast het naambordje van de straat geplakt.

Een alternatief voor schaalverkleining wordt gegeven door de respondenten uit de stadsdeel Geuzenveld Slotermeer. Zij zien schaalverkleining niet als structurele oplossing omdat in veel buurten bijvoorbeeld mensen vaak van huis zijn en zich daardoor niet verbonden voelen met de buurt. Veel mensen zoeken hun sociale contacten vaak verder weg waardoor ze niet meer gebonden zijn aan geografische en fysieke grenzen. Een alternatief zou zijn om een aanpak te relateren aan de levensstijlen die er binnen een wijk zijn. Als er in een wijk bijvoorbeeld sprake is van bewoners die vaak van huis zijn dan is het van belang om makkelijke voorzieningen te maken zodat deze mensen snel hun afval kwijt zijn.

### 3.2.4 Voorlichting

Hier behandel ik de vraag: *'welke invloed heeft informatie op het gedrag van mensen bij het scheiden van huishoudelijk afval in de grote steden?'*.

Een voorlichter streeft ernaar dat mensen hun houding bepalen op basis van een reële afweging van de voor- en nadelen. Hij wil dat mensen hun subjectieve inschatting van de gevolgen van gedrag zo feitelijk mogelijk maken (Van Meegeren 1989: 71).

Verder moet voorlichting met betrekking tot afvalscheiding niet eenmalig zijn. Het blijft steeds van belang, mede omdat de verschillende afvalstromen naar aard en omvang voortdurend veranderen. Maar daarnaast zijn mensen nut en noodzaak snel vergeten; het collectief geheugen van mensen is teleurstellend beperkt en moet levend gehouden worden door aansprekende en begrijpelijke (actuele) voorlichting. Ook regelgeving en de inzamelingsprocedures worden immers steeds aangepast. Daarom moet de voorlichting steeds 'bij de tijd zijn'. Optimale en goedgedoseerde informatie (niet te veel en te vaak) draagt bij aan het op peil houden van de gedragsmotivatie. Wil je mensen op een goede manier het afval blijvend laten scheiden dan is het van belang dat mensen op de hoogte blijven van mogelijkheden hoe ze dit moeten doen. Daar ligt de eerste prioriteit van de voorlichting waarbij het van belang is dat de boodschap af en toe herhaald wordt. Alleen dan zullen mensen het onthouden. *"...Pas daarna kun je de diepte ingaan met je voorlichtingscampagne en uitleg geven waarom het van belang is het afval te scheiden.."*, aldus een ambtenaar. Verder is het van belang om de campagne te herhalen, zodat het blijft hangen in het geheugen van mensen. *"Daarbij zijn er drie onderscheidende keuzemomenten van de burgers waarop voorlichting in kan spelen als het gaat om scheiden het afval"*, aldus een geïnterviewde die werkzaam was bij het Platform Voorlichting Afvalstoffen en geeft de volgende opsomming:

1. De eerste keus maakt de burger in de winkel. Daar wordt geselecteerd op producten waar verpakking bij hoort die op een specifieke wijze gescheiden moeten worden.
2. Het tweede keuzemoment vindt plaats wanneer het product eenmaal verbruikt is en alleen verpakkingsmateriaal overblijft. Op dat moment moet er een keus gemaakt worden: gooi ik het restafval wel of niet in de (goede) afvalbak?
3. Tot slot moeten mensen een derde keuze maken. Daarbij gaat het om de vraag of de burgers wel / niet het geselecteerde afval (bijvoorbeeld glas) wegbrengen of dat ze het alsnog bij het gewone afval doen.

Op elk van deze drie momenten kun je invloed uitoefenen door voorlichting(-campagnes).

De verhalenverteller uit Rotterdam denkt dat een reclamespotje op de lokale televisie de beste manier is om de Marokkaanse bevolking te bereiken. Folders worden door de meeste mensen gelijk weggegooid. Vele maken geen onderscheid tussen reclame en informatie die afkomstig is van de gemeente. Daardoor wordt het moeilijk om deze mensen via folders te bereiken. Als je dit wilt vermijden is het van belang een betere scheiding te maken tussen reclame folders en gemeentelijke informatie. De respondenten uit stadsdeel Geuzenveld/ Slotermeer voegen hieraan toe dat het van belang is dat het beeldmateriaal voor zichzelf spreekt. Het beeldmateriaal moet aansluiten bij de levensstijl van mensen. Zij moeten zich als het ware herkennen in het spotje. Dit gebeurt volgens hen nog te weinig.

### 3.2.5 Feedback voorlichting

Het antwoord op de deelvraag: *'welke invloed heeft informatie op het gedrag van mensen bij het scheiden van afval in grote steden'* geef ik mede aan de hand van de zgn. feedbackvoorlichting. Voorlichting kan ook worden gebruikt als een feedback koppeling. Daaraan wordt in de literatuur veel waarde gehecht. Citaat: *'..de voorlichter informeert mensen over de gevolgen van ongewenst gedrag dat deze mensen zelf vertonen. Dit kan een indringende manier zijn om mensen te wijzen op de gevolgen van hun gedrag met het oog op ander handelingsperspectief in de toekomst..'* (Van Meegeren 1989: 76).

Een medewerker werkzaam bij milieucentraal onderstreept het belang van feedbackvoorlichten op twee punten:

*"...Op de eerste plaats kun je door feedbackvoorlichting de sociale onzekerheid (doet iedereen wel mee aan afvalscheiding?) weg nemen door te laten zien wat de sorteerresultaten zijn. Ten tweede is het van belang om de milieuonzekerheid die mensen hebben weg te nemen (heeft mijn gedrag wel zin?). Hierbij moeten mensen worden uitgelegd wat er precies gebeurt met de verschillende afvalstromen..."*

Uit de interviews blijkt dat er op dit punt nog wel veel valt te verbeteren. Feedbackvoorlichting is nu te incidenteel, vaak onduidelijk en de milieuwinst blijft in veel gevallen onduidelijk. Veel respondenten benadrukken nadrukkelijk het belang van een goede terugkoppeling. Het is immers van belang dat mensen weten waarvoor ze hun afval scheiden. Feedback informatie geeft een goed antwoord om het gewenste gedrag bij de burger te stimuleren. Zo gaf een ambtenaar het voorbeeld dat je feedback voorlichting kunt doen in de vorm van een speeltuinattractie. Heeft een wijk op een goede manier het afval gescheiden dan kan die wijk ervoor beloond worden, bijvoorbeeld een speeltuinattractie te schenken. Op deze wijze vindt transitie plaats van een algemene doelstelling (milieubesef) naar een persoonlijke doelstelling (vervulling van concreet belang in de eigen ervaringswereld, 'feed forward'). Op dit terrein valt er nog heel wat te winnen.

### 3.2.6 Resumerend

Om de kloof tussen intentie en gedrag te verkleinen, wordt er door de respondenten een aantal mogelijkheden genoemd. Een treffend aangrijpingspunt vormt het antwoord op de deelvraag *'hoe kunnen wetten en regels (wellicht) het gedrag stimuleren als het gaat om het daadwerkelijk scheiden van afval in de grote steden'*. De experts zeggen dat het op dit punt aan draagvlak niet ontbreekt als we naar de praktijk kijken. Het opleggen van een

boete blijkt, over het algemeen, zeer effectief. Verder zien zij de wetgeving als een goede basis voor het scheiden van afval. De regels zijn in het algemeen genomen duidelijk en helder. Alleen op de vraag of het afvalscheiding verplicht is, kunnen de respondenten geen eenduidig antwoord geven. Als dit bij de experts niet bekend is dan is de kans klein dat het voor de burger duidelijk is. De handhaving en controle van deze regels zijn minder consequent. Dit vindt plaats op twee niveaus: het eerste niveau is handhaving van de regels van het Rijk naar de gemeente toe. Het Rijk stelt doelen voor gemeenten vast maar als een gemeente hier niet aan voldoet, volgen er geen sancties. Het tweede niveau is dat van de gemeente naar de burgers toe. Ook hierbij is de regelgeving duidelijk maar de handhaving van deze regels eveneens onvoldoende. Dit zorgt ervoor dat het beleid minder effectief is dan het zou moeten zijn.

Incidentele beloningssubsidies worden door het merendeel van de geïnterviewden als positief ervaren. Bijvoorbeeld het geven van een zwembad- of bioscoopkaartje als mensen het klein chemisch afval komen inleveren heeft goede resultaten. Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is de vraag of je gelijktijdig kunt belonen en invloed kunt uitoefenen op het gewoontegedrag. De achterliggende vraag is of mensen door zo'n stimulans het afval daadwerkelijk blijven scheiden of dat het eenmalig was. Het Diftarsysteem biedt in de grote steden in elk geval geen houvast. Er is een te grote kans op afvaltoerisme waarmee het probleem niet opgelost zal worden. Een andere mogelijkheid is om mensen bij goed afvalscheidinggedrag een lagere afvalstoffenheffing te berekenen. Dit wordt als goed vertrekpunt gezien onder de voorwaarde dat het lonend is (en dus de moeite waard om afval te scheiden). Met andere woorden: het reductiebedrag van afvalstoffenheffing en het effect op gedrag moet wel inzichtelijk gemaakt worden. Hiermee is de deelvraag over prijsprikkels en hun relatie naar positieve gedragsimpulsen inzichtelijk gemaakt. Er is geen eenduidig antwoord te geven op de deelvraag: 'kan schaalverkleining het gedrag aan mensen bij het scheiden van afval stimuleren in grote steden'. Dit, omdat schaalverkleining theoretisch een goede oplossing zou zijn om mensen te stimuleren het afval te scheiden, maar uit de interviews blijkt echter dat de respondenten dit niet haalbaar achten om in praktijk te brengen. Dit komt door de volgende factoren: [1] onthechting, [2] het handelingsperspectief en [3] het schandpaaleffect. Als alternatief wordt er door het stadsdeel Geuzenveld /Slotermeer een levensstijlgerelateerde aanpak geopperd.

Bij voorlichting is het van belang dat de boodschap herhaald wordt zodat het in het geheugen van de burgers blijft hangen. Bij het verstrekken van voorlichting kan ingespeeld worden op de drie keuzemomenten die burgers maken met betrekking tot het scheiden van afval. Daarnaast is het effect van een grootschalige massamedia beperkt en is het dus van belang selectief in te spelen op de levensstijl van de doelgroep die men met de voorlichtingscampagne wil bereiken.

Als antwoord op de deelvraag over feedbackvoorlichting blijkt dat deze vorm van voorlichting nog te weinig wordt toegepast om mensen te stimuleren tot het scheiden van afval, terwijl dit een goed methode is om het gedrag van mensen te reflecteren. Een vertaling van afvalscheiding naar persoonsgerichte doelstellingen biedt aantrekkelijke elementen (feed forward).

Er is nu, op basis van modelanalyse en naar aanleiding van de interviews, aangegeven wat mogelijke en kansrijke strategieën



zijn die de overheid potentieel kan inzetten om het gedrag van burgers te optimaliseren. Toch blijkt dat er nog een aantal fricties zijn waar het theoretisch kader in tekort schiet. Met andere woorden, er blijken meer factoren een rol te spelen. In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk om welke factoren het gaat.



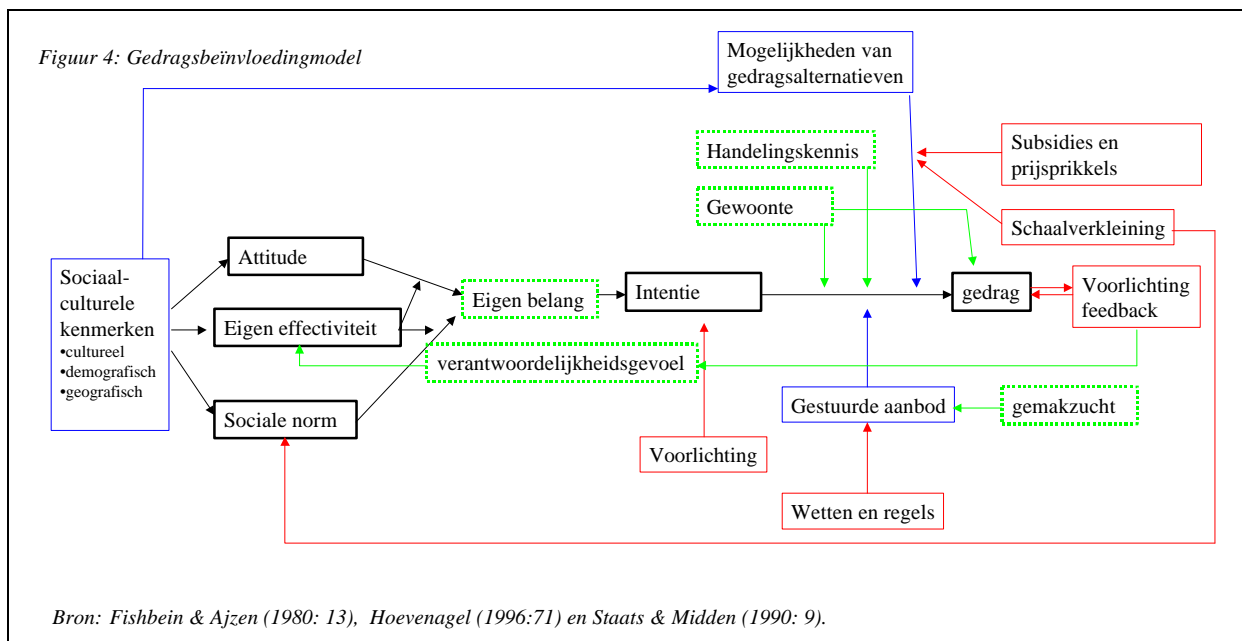
## 4 Kloof tussen intentie en gedrag

Uit de ervaringen met de interventies heb ik geconcludeerd dat er verschillende elementen schorten aan het modelontwerp. Door te kijken naar de praktijk heb ik ontdekt dat er meer factoren een rol spelen bij de omzetting van intentiefase naar gedrag. In dit hoofdstuk zal ik aangeven op welke punten het modelontwerp kan worden bijgesteld.

Om antwoord te krijgen op de hoofdvraag moeten we kijken welke factoren invloed hebben op de kloof tussen intentie en gedrag. Als we willen weten hoe we gedrag kunnen beïnvloeden of zelfs kunnen veranderen, dan is het van belang inzicht te krijgen in de factoren die op die gedragsverandering van invloed zijn. Als we de theorie van doelbewust en rationeel handelen van Fishbein en Ajzen, consequent interpreteren dan veronderstelt de verandering van gedrag een rechtstreeks verband tussen intentie en gedrag. De vraag dringt zich op of er niet meer factoren meespelen bij het scheiden van afval. Die vraag probeer ik te beantwoorden door aan te geven welke hiaten aannemelijk zijn. Hierbij maak ik gebruik van de inzichten verkregen uit de interviews en de bestudering van aanvullende literatuur.

### 4.1 Annotaties bij het model op basis van ervaringsgegevens

Tijdens de interviews met een toonaangevende expert op het gebied van afvalscheiding bleek dat er andere intentionele factoren mee kunnen spelen bij het scheiden van afval. De complexiteit van het gedragsprobleem doet vermoeden dat er meer is dan een direct en lineair verband tussen intentie en gedrag. Andere verklaringen maken het verleidelijk om te zoeken naar oorzaken waardoor en waarom intentie niet altijd uitmondt in gewenst gedrag. Naast het feit dat mensen vaak sociaal wenselijke antwoorden zullen geven op de vraag : 'scheidt u op een juiste manier afval?' is nog een aantal verklaringen voor gedrag denkbaar. Uit de combinatie van literatuuronderzoek en gehouden interviews met experts, noem ik 5 oorzaken die mede bepalend zijn voor de grillige spanningsboog tussen intentie en gedrag. Deze zijn weergegeven in het volgende model (in groen weergegeven):



## 4.2 De vijf aanvullende componenten

### 4.2.1. Verantwoordelijkheidsgevoel

*Men is weliswaar goed geïnformeerd over het milieuprobleem in kwestie maar voelt zich desondanks niet (hoofd)verantwoordelijk voor dat probleem.*

Men ziet niet wat het eigen concrete gedrag kan bijdragen aan zo'n omvangrijke problematiek (Raad voor het Milieubeheer 1996: 21). Elke individuele bijdrage aan het scheiden van afval is op zichzelf niet goed zichtbaar. Pas bij elkaar opgetelde afvalproductie levert een probleem op. Specifieke oorzaak en cumulerend gevolg hebben nog nauwelijks een relatie. Hierdoor heeft het afvalprobleem een diffuus en abstract karakter en zijn de schadelijke gevolgen op individueel niveau niet direct zichtbaar. Dat zorgt ervoor dat mensen zich minder verantwoordelijk voelen (Glasbergen en Driessen 2000: 16). Een ambtenaar zegt hierover: *"Mensen voelen zich niet verantwoordelijk voor hun eigen afval. De burgers zien zichzelf niet als hoofdschuldige voor deze problematiek. De schuld wordt als eerste gelegd bij de producent van een product. Vervolgens zijn de groothandelbedrijven schuldig aan de grote afvalbergen. En als derde is de overheid schuldig. De burger voelt zich pas na alle voorgangers verantwoordelijk voor het groeien van de afvalbergen. Dit geeft de verantwoordelijkheidsladder aan."* Het probleem wordt zo omvangrijk en anoniem omdat de individuele mogelijkheden om er iets aan te veranderen bijna verwaarloosbaar klein zijn. Dat veroorzaakt probleemvervreemding en daarmee afhaakgedrag. Vervolgens verwijst men makkelijk naar anderen (zoals grote bedrijven) om initiatief te nemen en gedragsverandering tot stand te brengen voordat het individu daadwerkelijk tot eigen gedragsverandering over gaat (Glasbergen en Driessen 2000: 16).

De burgers hebben het gevoel niet de (hoofd)schuldige te zijn van de milieuproblematiek. Zij zien niet wat hun eigen handelen kan bijdragen aan deze omvangrijke problematiek. Vanuit het model van Fishbein en Ajzen zou men dus meer aandacht moeten besteden aan de eigen effectiviteit. Ondanks dat de intentie hoog is, is het zo dat de eigen effectiviteit nog niet voldoende is. Eigen

effectiviteit heeft dus, in het geval van afvalscheiding, een indirect effect op gedrag. Door feedback voorlichting zou de overheid het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger kunnen vergroten.



#### 4.2.2. Gemakzucht

*Men onderkent de milieuproblematiek in kwestie, inclusief de eigen bijdrage eraan, maar men ziet toch geen mogelijkheid om het eigen gedrag aan te passen.*

Een belangrijk aspect van dit argument om het afvalscheidinggedrag niet te veranderen, ligt bij het gestuurde aanbod van mogelijkheden. Als de burger vanuit de overheid geen passende mogelijkheden krijgt aangeboden om het afval te scheiden, zal er ook geen gedragsverandering plaatsvinden. Daarbij is, voor wat betreft het aanbod, onderscheid te maken tussen:

1. De wijze waarop het afval wordt ingezameld.
2. De ophaalfrequentie van het afval.
3. Welke afstand de burger moet afleggen om zijn afval weg te brengen (Peters en Cramwinckel 1999: 20).

Veel ambtenaren geven aan dat op dit terrein nog veel te winnen valt. Voorzieningen moeten beter aansluiten bij de behoeften van de burger. Aan de andere kant zeggen de ambtenaren dat je dan van de burgers mag verwachten dat zij niet te lui zijn om het afval te scheiden. Zij zeggen dat de kloof tussen intentie en gedrag voor een groot deel bepaald wordt door de gemakzucht van de burger, waardoor het geen zin heeft om het afval van die burger te scheiden.

De intentie bij de burger kan hoog zijn, maar dat hoeft niet perse omgezet te worden in positief afvalscheidinggedrag, omdat mensen gemakzuchtig kunnen zijn. Dit is gedrag dat niet rationeel verondersteld wordt en is daarom niet opgenomen in het model van Fishbein en Ajzen. Toch is dit een belangrijke en vaak onderschatte component bij het scheiden van afval.

#### 4.2.3. Gewoontegedrag (automatische piloot)

*'Het specifieke milieuvriendelijke gedrag is een diepgewortelde gewoonte'.*

Bij het triademmodel van Fishbein en Ajzen wordt verondersteld dat gedrag beredeneerbaar is. Die theorie biedt immers een verklaring voor bewuste gedragskeuzes. Ook het paradigma van sociale dilemma's gaat uit van bewust keuzegedrag. Echter, mensen zijn lang niet altijd bezig met beredeneerbaar gedrag waarbij de voor- en nadelen van het gedrag helder en zorgvuldig afgewogen worden. Heel vaak (we onderschatten de frequentie daarvan) is de

uiting van het gedrag tot stand gekomen door gewortelde en hardnekkige gewoontes (Van Meegeren 2000: 33). Men maakt hierbij lang niet altijd een bewuste, reproduceerbaar en beredeneerde gedragskeuze. Er is vaak sprake van irrationele afwegingen die het gedrag weliswaar impulsief maar desondanks vrij voorspelbaar vaart en richting geven. Je doet vooral iets omdat je het immers altijd zo doet (Raad voor het Milieubeheer 1996: 21). Gewoonte is machtiger dan we denken. Afval weggoaien, inclusief het eventueel scheiden ervan, is namelijk repeterend gedrag dat door de voortdurende herhaling omgezet wordt naar niet-intentioneel, automatisch en grotendeels onbewust gedrag (Hoevenagel 1996: 21). Over het algemeen zal gewoontegedrag veranderen al naar gelang de omstandigheden veranderen. Maar dat gaat traag, vaak zelfs zeer traag. Geïnitieerd door veranderende omstandigheden treedt als eerste fase deroutinisering op waarbij primair de routine van het gedrag en vervolgens ook het gedrag zelf doorbroken wordt. Als tweede stadium volgt herkenning: mensen zullen bewuster gaan waarnemen waarmee ze oorzaken van hun gewoontegedrag kunnen verklaren. Vervolgens zullen ze – bewust of onbewust – de verschillende gedragsalternatieven gaan evalueren om tot slot het nieuwe gedrag langzaam uit te laten groeien tot een (nieuwe, maar nu) milieuvriendelijke routine (Spijker 2002: 19-20). Het is moeilijk om met een gerichte overheidsstrategie dit soort gewoontepatronen en routinegedrag te doorbreken. Vooral bij plotselinge of sociaal ingrijpende gebeurtenissen (denk bijvoorbeeld aan een verhuizing) neemt de kans toe dat de overheid met voorlichting ineens vat krijgt op gedragsverandering. *'Nieuwe huishoudens moeten na de verhuizing nog een routine opbouwen qua afvalscheidingsgedrag en daar zou je als gemeente op kunnen inspelen'*, aldus een ambtenaar die werkzaam is bij Milieu Centraal. Ook het gewoontegedrag heeft invloed op de intentie. Dat is wederom een factor die Fishbein en Ajzen in hun model niet hebben meegenomen. De intentie wordt niet alleen beïnvloed door attitude, eigen effectiviteit en sociale norm. Er speelt kennelijk nog een factor mee die de hoogte van de intentie bepaalt: *gewoontegedrag*. Die niet-rationele component van is gedrag wordt in het model van Fishbein en Ajzen onderschat maar is wel degelijk een belangrijke component bij het scheiden van afval.

#### 4.2.4. Eigenbelang

*Men kent aan het individuele voordeel van het gedrag meer gewicht toe dan aan het milieubelang.*

Men betreft daarbij het milieubelang wel in de afweging, maar men tilt toch zwaarder aan andere factoren. Men is dus –na bewuste afweging- niet bereid de gevraagde inspanning te leveren. Als daarbij de omgeving de weigering van milieuvriendelijk gedragsalternatief ook nog eens positief waardeert, dan zal dat in situaties van zichtbaar gedrag een versterkende rol spelen. (Raad voor het Milieubeheer 1996: 21). Zo blijkt bijvoorbeeld uit het bewonersonderzoek -afgenomen door consultancy and research for environmental management in 2001- dat de motivatie om klein chemisch afval scheiden groot is maar dat het mensen gewoonweg te veel moeite kost (consultancy and research for environmental management in 2001: 73). Het collectieve belang (milieuproblematiek) is dan ondergeschikt aan het eigen individuele belang (tijd en energie) en die afweging wordt bewust en rationeel gemaakt. Drie respondenten wijzen

erop dat we het probleem ook moeten relativiseren, bijvoorbeeld door het probleem niet te geïsoleerd te beschouwen. De calculerende burger wordt immers met veel meer problemen geconfronteerd tijdens de levensloop. Daarbij staat milieu en het scheiden van afval allerminst bovenaan.

Wanneer de burger een sociale omgeving heeft die hem stimuleert om het afval te scheiden en deze burger zich betrokken voelt bij de milieuproblematiek dan is dit allerminst een garantie voor een hoge intentie. Er speelt nog een triviale factor, welke Fishbein en Ajzen buiten beschouwing hebben gelaten, namelijk het *eigenbelang*. Stel dat iemand problemen binnen het gezin heeft. Deze problemen kunnen voorrang krijgen boven afvalscheiding omdat deze dichter bij de leefomgeving van de betreffende persoon staan. Het collectieve milieuprobleem kan men dan wel belangrijk vinden maar krijgt op dat moment absoluut geen voorrang. Het grotere probleem verdringt het kleinere.

#### 4.2.5. Handelingskennis

*Aan algemene en praktische handelingskennis over de verschillende afvalstromen ontbreekt het vaak nog.*

Gemiddeld genomen beschikt ruim de helft van de bevolking over de juiste (algemene) thematische kennis omtrent afvalscheiding. Het betreft overigens voornamelijk associatieve kennis over milieubelasting, die meer appelleert aan het voorstellingsvermogen dan aan feitelijke, parate kennis. Een voorbeeld hiervan is dat mensen goed weten dat het omsmelten van glas minder energie kost dan het maken van nieuw glas; 76% van de ondervraagden weet dit (Peters en Cramwinckel 1999: 25). Dat soort algemene, goed beredeneerbare kennis scoort vrij hoog. Instrumentele en praktische handelingskennis is echter minder vaak aanwezig. Met name wat precies tot blik, klein chemisch afval en restafval moet worden gerekend, zorgt regelmatig voor spraak- en begripsverwarring (Peters en Cramwinckel 1999: 5-6). Een voorbeeld van praktische handelingskennis komt tijdens een interview naar voren:

*"...De praktische handelingskennis van mensen moet vergroot worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een pot pindakaas waarbij je geen zin hebt om die schoon te maken. Tot welke afvalstroom behoort deze vieze pot pindakaas? Hoort dit bij het glas of kun je het dan beter bij het restafval doen? Is een defecte lamp chemisch afval, mag het bij het huisvuil of hoort het in de glasbak. En een TL-buis? Over dit soort praktische vragen kun je mensen nog beter informeren....".*

Het gebrek aan specifieke kennis is een belemmering en heeft invloed op het bewaar- en inlevergedrag van consumenten (Consultancy and Research for Environmental Management 2001: 61).

Fishbein en Ajzen hebben zelf een rangorde aangebracht in de factoren met verschillende weegfactoren. Het belangrijkste onderscheid daarbij vormt de sociale betrokkenheid: algemene betrokkenheid (milieubewustzijn) staat lager in de rangorde dan persoonlijk betrokkenheid (bijvoorbeeld milieubewuste opvoeding en voorbeeldgedrag van de ouders) (Fishbein & Ajzen 1975: 295-296).

Als de burger een hoge intentie heeft om afval te scheiden hoeft dit nog niet omgezet te worden in het uiteindelijke gewenste afvalscheidingsgedrag. Dat komt omdat mensen de praktische handelingskennis missen om het ook daadwerkelijk op een goede wijze uit te voeren.

#### 4.2.6. Resumerend

We hebben gezien dat de kloof tussen intentie en gedrag niet alleen via de theorie van Fishbein en Ajzen verklaard kan worden. Er blijken meer factoren van invloed te zijn. Als antwoord op de deelvraag : *'welke factoren zijn van invloed op de kloof tussen intentie en gedrag'* voeg ik de volgende factoren toe als aanvulling op het relatiemodel van Fishbein en Ajzen:

- Men voelt zich niet verantwoordelijk voor het probleem.
- Men wil of kan het eigen gedrag niet veranderen.
- Het milieuonvriendelijke gedrag is een gewoonte geworden.
- Men vindt de milieuproblematiek niet belangrijk genoeg om het gedrag te veranderen.
- Men beschikt niet over de benodigde praktische handelingskennis.

Het schema van Fishbein en Ajzen schiet hierin toch tekort. Factoren als gewoonte en gemakzucht worden onderschat. Gedrag van de burger is immers allerm minst rationeel en berekenbaar. In het schemergebied tussen onwil en onberekenbaarheid lijken in elk geval 5 mogelijkheden verborgen om intentie en gedrag dichter bij elkaar te brengen.



## 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geef ik antwoord op de centrale vraagstelling. Daarvoor zal ik eerst de verschillende deelvragen behandelen. Vervolgens zal kort omschreven worden hoe het onderzoek heeft plaats gevonden en een korte reflectie op het onderzoek. Een profielschets van de meest opmerkelijke bevindingen, inclusief beleidsadvies, mag niet ontbreken. Ter afronding geef ik enkele tips als aanzet voor mogelijk vervolgonderzoek.

### **Deelvraag 1:**

*Welke aangrijpingspunten biedt een schematische aanpak waarin beschreven wordt hoe gedrag tot stand komt, om zo de kloof tussen attitude en gedrag te benoemen?*

Aan de hand van het model van Fishbein en Ajzen hebben we de verschillende componenten bekeken die invloed kunnen hebben op het afvalscheidinggedrag van mensen. Zo is attitude op te vatten als een concept waarmee overeenkomsten tussen leden van een groep worden verklaard. Daarna zijn we ingegaan op de sociale norm die iemand in zijn directe omgeving ervaart en die invloed kan hebben op het gedrag. De eigen effectiviteit speelt ook een belangrijke rol bij het afvalscheidinggedrag.

De uitbreiding van het Triademodel, waarbij aspecten als praktische mogelijkheden van gedragsalternatieven, gestuurd aanbod en sociaal-culturele kenmerken worden genoemd, biedt een beter inzicht in de afhankelijke relaties tussen intentie en gedrag. Zowel mogelijkheden van gedragsalternatieven als de factor 'aanbod' hebben een direct effect op de overgangsfase van intentie naar gedrag. De sociaal-culturele kenmerken hebben een indirect effect omdat zij alleen invloed op het gedrag kunnen uitoefenen via de mogelijkheid van gedragsalternatieven. Daarbij moet worden vermeld dat de mogelijkheid van gedragsalternatieven voor een groot deel bepaald wordt door de sociaal-culturele kenmerken.

De uitbreiding van de twee voorgaande modellen biedt een beter inzicht in de manier waarop de overheid het gedrag van de burgers kan beïnvloeden. Vanuit de literatuurstudie blijkt dat wetgeving een goed middel is om gedrag te sturen indien dit een gelegitimeerde basis kent en er effectief controle plaatsvindt, waardoor ongewenst gedrag bestraft kan worden (en die correctie ook daadwerkelijk tot uitvoer komt). Wil men mensen stimuleren het afval te scheiden, dan kan de overheid gebruik maken van subsidies en prijsprikkels als aanvullende maatregel. Daarnaast leert literatuurstudie dat schaalverkleining geen optie is om het gedrag te beïnvloeden. Tot slot kan de overheid (feed back)voorlichting als succesvolle strategie toepassen.

### **Deelvraag 2:**

*Wat zou er beleidsmatig verbeterd kunnen worden aan het proces van betrokkenheid van de burger in grote steden bij overheidsmaatregelen?*

Allereerst zal de overheid het beleid goed moeten afstemmen op de doelgroep die ze wil bereiken (maatwerk). Uit de afgenomen interviews blijkt dat het sekseverschil nauwelijks van invloed is op het scheiden van afval. Die (negatieve) invloed is er wel bij specifieke leeftijdsgroepen (bijv. jeugd en de categorie 30 – 35 jarigen). Daarnaast speelt ook een specifieke problematiek rond enkele allochtonen groeperingen. Ik belicht vooral de islamitische allochtonen. Daaruit blijkt het van groot belang om aan te sluiten

bij de cultuur en levensstijl van deze groep wil je ze motiveren het afval te scheiden. Vervolgens belicht ik de specifieke problemen die bij een grote stad horen. Naast de praktische problemen die zo'n grote stad kent (vereist maatwerk), is het procesmatig van belang dat de verschillende actoren (politieke bewegingen, ambtenaren en college van B&W, etc) hun betrokkenheid en bereidheid tonen om zich in te zetten voor het milieu. Veel kleinere, veelal conservatievere, gemeenten zijn hierin in het nadeel.

Als de overheid meer mensen wil stimuleren om het afval te scheiden dan gaat het vooral ook om het voorzieningenniveau. Ideaalbeeld: schone bakken, dichtbij en niet te vol, aansluitend bij 'het loopje van de burger'. Om dit te realiseren mag het kosten-baten-plaatje niet ontbreken (monitoren). Belangrijke notie: als de overheid echt wil dat mensen hun afval meer gaan scheiden dan moet het beleid beter worden afgestemd op cultuur, etniciteit en religie van doelgroepen. Dat leidt tot een aanpak van differentiatie, bijvoorbeeld door mensen meer alternatieven aan te bieden en (tenminste) te zorgen dat de vuilnisbakken schoon zijn.

### **Deelvraag 3:**

*Hoe kunnen wetten en regels (wellicht) het gedrag stimuleren als het gaat om het daadwerkelijk scheiden van afval in de grote steden?*

De experts zeggen dat het aan draagvlak niet ontbreekt als we naar de praktijk kijken. Het opleggen van een boete wordt, over het algemeen, als een zeer effectief middel beschouwd. Daartoe zien zij de wetgeving als een onmisbare basis voor het scheiden van afval. De regels zijn over het algemeen duidelijk en helder. Merkwaardig is wel dat respondenten geen eenduidig antwoord geven op de vraag of afvalscheiding wettelijk verplicht is. Als dit bij de experts niet helder is, dan is het voor de burger zeker gissen. Ook de handhaving en controle van regels zijn minder consequent en wordt in deze tijden van bezuiniging zelfs steeds meer sluitpost. De beleidsfactoren ambitie, geld en handhaving komen in onbalans. Dit zorgt ervoor dat het beleid veel minder effectief is dan het zou moeten zijn. Ook het toekomstperspectief lijkt op dit punt niet gunstig .

### **Deelvraag 4:**

*Hoe kunnen subsidies en prijsprikkels positieve gedragsimpulsen ten aanzien van het scheiden van afval genereren bij de burgers in de grote steden?*

Incidentele beloningssubsidies worden door het merendeel van de geïnterviewden als positief ervaren. Goede ervaringen zijn bijvoorbeeld opgedaan bij de verstrekking van zwembad- of bioscoopkaartjes aan mensen die hun klein chemisch afval komen brengen. Als kanttekening past de vraag of zo'n beloning niet ten koste gaat van de sturingsmogelijkheden. De vraag is of mensen het afval blijven scheiden als de stimulans vervalst. Een tweede mogelijkheid is om burgers een financiële prikkel te geven om het afval te scheiden. Bij het Diftarsysteem (= tariefdifferentiatie) worden mensen financieel afgerekend op het gewicht van hun restafval. De burgers moeten weten hoeveel ze besparen en wat ze met het afval moeten doen. Het systeem biedt in grote steden geen soelaas: er is een grote kans op afvaltoerisme. Een andere mogelijkheid is om mensen bij goed afvalscheidinggedrag een lagere afvalstoffenheffing te berekenen. Dit wordt als goede

oplossing gezien, maar onder de voorwaarde dat het bedrag dusdanig hoog is, dat het de moeite loont om het afval te scheiden.

**Deelvraag 5:**

*Kan schaalverkleining het gedrag van mensen bij het scheiden van afval stimuleren in de grote steden? Zo ja, hoe?*

Schaalverkleining is theoretisch een goede oplossing om mensen te stimuleren het afval te scheiden. Uit de interviews blijkt echter dat de experts dit in de praktijk geen haalbare kaart vinden. Als redenen worden genoemd: onthechting (ontbreken van een sociale saamhorigheid in wijk of buurt), het handelingsperspectief (milieu staat te ver van mensen vandaan) en het schandpaaleffect (ruzie door klik- en roddelproblemen). Als alternatief wordt er door het stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer een levensstijlgerelateerde aanpak geopperd (bijvoorbeeld maatwerk gericht op 2-verdieners, kinderrijke families, specifieke leeftijdscategorieën etc).

**Deelvraag 6:**

*Welke invloed heeft (feed back)informatie op het gedrag van mensen bij het scheiden van afval in de grote steden?*

Bij voorlichting is het van belang dat de boodschap vaak herhaald wordt zodat het in het geheugen van de burgers blijft hangen. Bij het verstrekken van voorlichting kan ingespeeld worden op de drie keuzemomenten die burgers maken met betrekking tot het scheiden van afval: de aankoop, het artikelgebruik en het scheiden van afval. Daarnaast is het van belang selectief in te spelen op de levensstijl van de doelgroep die men met de voorlichtingscampagne wil bereiken.

Feedback voorlichting wordt nog te weinig toegepast om mensen te stimuleren hun afval te scheiden terwijl dit juist een goed instrument blijkt te zijn om het gedrag van mensen te spiegelen. Een vertaling van afvalscheiding naar persoonsgerichte doelstellingen (eigen belang) biedt aantrekkelijke elementen (feed forward).

Als antwoord op de *hoofdvraagstelling* bleek het schema van Fishbein en Ajzen niet voldoende bij zo'n complex systeem als het scheiden van afval. Er blijken meer componenten een rol te spelen bij het scheiden van huishoudelijk afval. Fishbein en Ajzen zijn daarbij onvoldoende ingegaan op de irrationele componenten. Daardoor is een aantal andere oorzaken aan te wijzen waardoor de intentie om het afval te scheiden niet wordt omgezet in daadwerkelijk gedrag; het gaat om de volgende punten:

- ❖ Mensen voelen zich individueel niet verantwoordelijk voor een collectief probleem.
  - ❖ Men wil of kan het eigen gedrag maar heel moeilijk veranderen.
  - ❖ Milieuvriendelijk gedrag is een diep ingesleten gewoonte geworden.
  - ❖ Burgers achten de afvalproblematiek uiteindelijk toch niet belangrijk genoeg om het gedrag te veranderen.
  - ❖ Men beschikt niet over de praktische handelingskennis.
- Het schema van Fishbein en Ajzen is niet toereikend. Factoren als gewoonte en gemakzucht worden onderschat. Gedrag van de burger is immers allerm minst rationeel en berekenbaar. Wil de overheid mensen stimuleren het afval te scheiden, dan moet zij gebruik maken van beleidsinstrumenten.

### **Reflectie op onderzoeksmethode:**

Literatuuronderzoek vormde de bron van een toepasbaar gedragsmodel voor het scheiden van huishoudelijk afval. Dat model vormde een goed instrument voor mijn analyse van gedragsbeïnvloeding. Al snel lokte het geoptimaliseerde model een toetsing uit aan de praktijk. Gezocht werd naar complementariteit van de schematische aanpak en de werkelijkheid van alle dag. Daartoe zijn expertinterviews afgenomen op het gebied van afvalscheiding. Het resultaat was een kleurrijk palet aan ervaringsgegevens, adviezen en nuanceringen waarmee ik mijn modelontwerp kon verifiëren, verfijnen, aanpassen en –kortom- meer scherp en betekenis kon geven. Op dat punt begon mijn scriptie “cyclisch te groeien” met als uiteindelijke resultaat dat de relatie en interactie tussen de talrijke, vrij complexe gedragsfactoren won door een grotere inzichtelijkheid en een betere onderbouwing. Op basis van die samenhang kan vervolgens aangegeven worden welke sturende factoren de kloof tussen intentie en gedrag van mensen veroorzaken en welke beleidsstrategieën dit gedrag het beste kunnen beïnvloeden.

### **Beleidsadvies:**

- ❖ Het straffen van ongewenst gedrag door het opleggen van boetes is en blijft een effectief sturingsmiddel om gedrag van de burgers te beïnvloeden (lik op stuk).
- ❖ Flankerend/ stimulerend (impuls-)beleid kan daarbij de effectiviteit vergroten. Te denken valt aan een positief beloningssysteem (bijvoorbeeld door gratis toegang of reductiekaartje voor attracties aan te bieden. Ook een terugverdienregeling naar een lagere afvalstoffenheffing is te overwegen.)
- ❖ Zoek (beter) aansluiting bij de actuele politiek. Doelmatiger sturen vereist zicht op de kosteneffectiviteit van het voorzieningenniveau voor afvalscheiding. Geef antwoord op de vraag ‘wat levert ‘t op..?’.
- ❖ Feedback voorlichting is onmisbaar bij de steeds terugkerende vraag waarom mensen het afval toch moeten (blijven) scheiden. Maak actuele voortgang en resultaat van het beleid inzichtelijk en –vooral- begrijpelijk voor de burger (ook handig voor bestuurders!).
- ❖ Schaalverkleining biedt minder perspectief dan vaak wordt gedacht om het afvalscheidinggedrag te veranderen.
- ❖ Voorlichting is kostbaar en als strategie alleen effectief als de boodschap vaak herhaald wordt. Wees dus selectief en trefzeker met het vizier op specifieke, niet al te omvangrijke doelgroepen.

### **Tips voor vervolgonderzoek:**

- ❖ Het belang van preventie naast curatieve maatregelen. Het ondergeschoven kindje bij de problematiek van afvalscheiding het productafval zelf. Dat is immers de bron van het probleem, maar het is tevens stiefkind van de handel. Zou het niet goed zijn als producten met zo min mogelijke verpakking werden verpakt? Als we immers geen afval produceren hoeven we ons ook niet druk te maken over



het scheiden en het verwerken ervan. Aanpak bij de bron is het meest effectief en verdient meer aandacht in onderzoek en beleid!

- ❖ Als onderwerp van nader onderzoek zou het bijgestelde gedragsmodel –vooral met het oog op de irrationele componenten- uitdrukkelijker getoetst kunnen worden aan de praktijk. De aangedragen individuele factoren zijn kwalitatief en kwantitatief nog moeilijk kwantificeerbaar (het gaat om factoren als eigen belang, onmacht van eigen gedragsverandering en gemakzucht)



## Literatuurlijst

Aarts, M, G. Beernink, C. Evenhuis, J. Grant, F. Henriquez, L van Hulst, A. Kreleger, E. Krijger, K. Ooteman, H. van den Os, M. Stomp, M. Zeeman en L. van Zon (1999), *Verpakkingsafval, een onderzoek naar de kwalitatieve en kwantitatieve vergelijking van het Nederlandse en het Duitse verpakkingsafvalbeleid*. Amsterdam; Wetenschapswinkel Vrije Universiteit.

Afval Overleg Orgaan (2003), *Sam 2003, Nieuwe kansen voor scheiding en preventie*. Utrecht; uitgeverij AOO.

Afval Overleg Orgaan (2002), *Minder afval, voor het bevorderen van preventie*. Hilversum; uitgeverij AOO.

Ajzen, I. en M. Fishbein (1980), *Understanding attitudes and predicting social behaviour*. New Jersey; Prentice Hall.

Boel, A. (2001), *Sociale instrumenten in het milieubeleid, deel 1: inventarisatie*. Den Haag; Ministerie van VROM.

Consultancy and Research for Environmental Management (2002), *Klein Chemische Afval in Amsterdam, Bewonersonderzoek naar de knelpunten bij en wensen voor het inleveren van KCA*. Amsterdam.

Ester, P. (red) (1979), *Sociale aspecten van het milieuvraagstuk*. Assen; Van Gorcum & Comp.B.V.

Fishbein, M. en I. Ajzen (1975), *belief, attitude, intention and behaviour. An introduction to theory and research*. Reading in Massachusetts; Addison-Wesley Publishing Company.

Gemeente Delfzijl (2003), *Wetten en regels*: <http://www.delfzijl.nl>, geraadpleegd op 21 januari 2003.

Gergen, K. en M. Gergen (1986), *Social Psychology*. second edition, New York; Springer.

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (2000), *Milieu, samenleving en beleid* Den Haag; Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Hoevenagel, R en U van Rijn, L. Steg en H. de Wit (1996), *Milieurelevant consumentengedrag, Ontwikkeling conceptueel model*. Rijswijk; Sociaal Cultureel Planbureau.

Meegeren, P. van (2000), *Communicatie en beïnvloeding van milieurelevant gedrag*. Wageningen; Landbouw Universiteit Wageningen.

Meegeren, P. van (1993), *Milieuvoorlichting model voor een planmatige voorbereiding*. Amsterdam; Boom.

Meertens, R.W. en J von Rumbkow (1998), *Sociale psychologie*. Groningen; Wolters-Noordhoff.

Midden, C. en G. Bartels (1994), *Consument en milieu, beoordeling van milieurisico's en sturing van gedrag*. Houten/Zaventem; Bohn Stafleu Van Loghum.

Milieu Centraal (2003), *Praktische milieu informatie voor de consument: [www.milieucentraal.nl](http://www.milieucentraal.nl)*, geraadpleegd op 7 januari 2003.

Peters, A.E.M. en M.S.M. Cramwinckel (1999), *0-meting afvalscheidingsmonitor onderzoek naar kennis, houding en gedrag ten aanzien van gescheiden inzameling van huishoudelijk afval*. Maastricht; Research and marketing BV, i.o.v. VROM.

Raad voor het Milieubeheer (1996), *Advies belemmeringen voor gedragsverandering en de rol van sociale dilemma's*. Den Haag; Raad voor milieubeheer.

Spijker, S (2002), *Afvalscheidingsgedrag en afvalpreventie*. Universiteit; Wageningen.

Staats, H. en C.J.H. Midden (1990), *Sociaal-psychologische aspecten van regulering van milieugedrag: advies ten behoeve van het integratieproject milieu en economie*. Leiden; Rijksuniversiteit Leiden, faculteit der sociale wetenschappen.

Swaan, A de (1996), *De mensenmaatschappij een inleiding*. Amsterdam; Bert Bakker.

Winkelman en van Hessen, *1-meting (1997), 3-meting (2003) onderzoek naar afvalpreventie en scheiding door Amsterdamse huishoudens*. Amsterdam; Winkelman & van Hessen Adviesbureau voor Marketing en Public Relations BV.



## Bijlage 1:

Deze onderstaande tekst is afkomstig van Milieu Centraal die te vinden is op de internetpagina: [www.milieucentraal.nl](http://www.milieucentraal.nl).

### **Klein Chemisch Afval**

Niet al het afval kan zo in de vuilnisbak. Sommige producten bevatten stoffen die gevaarlijk zijn voor het milieu. Het afval van deze producten noemen we Klein Chemisch Afval (KCA). KCA wordt in Nederland apart ingezameld en verwerkt. Deze inzameling regelt iedere gemeente zelf. Vaak rijdt er een zogenaamde 'chemokar' een aantal dagen per jaar langs speciale haltes. Verder heeft elke gemeente een apart depot, soms milieustraat genoemd, waar u KCA naar toe kan brengen. Burgers kunnen gratis hun KCA inleveren

Klein Chemisch Afval, is huishoudelijk afval waar schadelijke stoffen in zitten, zoals kwik, lood, organische oplosmiddelen, dioxines en cadmium. Als deze stoffen samen met het overige afval verbrand worden veroorzaken ze luchtvervuiling. Bij het storten van afval kunnen ze de bodem en het grondwater vervuilen. Ze mogen ook niet door de gootsteen, het toilet of de wasbak worden gespoeld.

Per januari 2001 is de lijst met klein chemisch afval producten aangepast. Een aantal producten die wel op de oude lijst stonden, zoals nagellak en vlooiënbanden, kunnen tegenwoordig gewoon in de vuilnisbak gegooid worden. Door de verbeterende verbrandingstechnieken van de afvalverbrandingsinstallaties, levert dit afval geen gevaar meer op voor het milieu. De hogere temperatuur vernietigt de schadelijke stoffen en de uitgestoten rookgassen worden gereinigd. De lijst is ingedeeld in vijf makkelijk te onthouden categorieën; Huishouden, Medicijnkastje, Doe-het-zelf, Hobby en Vervoer.

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Huishouden</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Batterijen</li> <li>• Spaarlampen/energiezuinige lampen (ze bevatten zware metalen en zijn dus schadelijk voor het milieu)</li> <li>• TL-buizen</li> <li>• Vloeibare gootsteenontstopper</li> <li>• Lampenolie</li> <li>• Petroleum</li> <li>• Bestrijdingsmiddelen/insecticiden</li> </ul> <p>Batterijen kunt u ook inleveren bij veel foto-winkels, doe-het-zelf zaken en supermarkten waar speciale batterijenboxen staan.</p> |
| <b>Medicijnkastje</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medicijnen</li> <li>• Kwikthermometers</li> <li>• Injectienaalden</li> </ul> <p>Medicijnen kunt u ook bij de apotheek inleveren</p>   |
| <b>Doe-het-zelf</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verf, lak, beits en houtverduurzamingsmiddelen</li> <li>• Bij verven gebruikte producten zoals terpentine, thinner, verfabijtmiddel, verfverdunner, kwastreiniger, kwastontharder en wasbenzine</li> <li>• Kwikschakelaars</li> </ul> <p>Gebruikte kwasten en lege verfblikken horen niet bij het KCA. Opgedroogde verf bevat maar heel weinig milieubelastende stoffen.</p>  |
| <b>Hobby</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fotofixeer</li> <li>• Foto-ontwikkelaar</li> <li>• Etsvloeistoffen zoals salpeterzuur en zwavelzuur</li> <li>• Zoutzuur</li> </ul>  |
| <b>Vervoer</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accu's</li> <li>• Benzine</li> <li>• Motorolie / afgewerkte olie / remolie</li> <li>• Oliefilters</li> </ul>  |

### Asbesthoudende voorwerpen

Het verwijderen van asbesthoudende voorwerpen kan gezondheidsrisico's geven. Als u asbestafval heeft of als u asbestplaten gaat slopen, bent u verplicht om contact op te nemen met uw gemeente. Zij vertellen u hoe te handelen.

### Papier

Per inwoner zamelen we in Nederland ruim 135 kilo oud papier in per jaar. Dat is 65% van al het gebruikte karton en papier. Toch kan het nog beter, want 85 % van al het oud papier kan in de papierbak. De overige 15 %, zoals zuivel- en drankverpakkingen, is niet te recyclen en geeft zelfs problemen tijdens het recycleproces. Het gebruik van oud papier bij de productie van nieuw papier levert milieuwinst op. De afvalberg vermindert en er worden minder bomen gekapt.

Wat wel, en wat niet bij het oud papier?

| Wel                    | Niet                        |
|------------------------|-----------------------------|
| Cadeaupapier           | Behang                      |
| Computeruitdraaien     | Carbonpapier                |
| Eierdozen              | Foto's                      |
| Enveloppen             | Frisdrankverpakkingen**)    |
| Kartonnen verpakkingen | Geplastificeerd papier*)    |
| Kranten                | Keukenrollen (vuil)         |
| Papieren verpakkingen  | Koffiefilters (vuil)        |
| Papiersnippers         | Sanitairpapier (vuil)       |
| Reclamedrukwerk        | Verontreinigd (vuil) papier |
| Schrijfpapier          | W.C.papier (vuil)           |
| Telefoongidsen         | Zuivelverpakkingen**)       |
| Tijdschriften          |                             |

\*) Geplastificeerd papier is bedekt met een plastic folie. U kunt dit zelf vaststellen door het papier te scheuren. Lukt dit niet, dan is het papier geplastificeerd.

\*\*\*) Frisdrank-, zuivelverpakkingen en andere kartonnen verpakkingen met een beschermlaagje kunnen worden recycled, maar er kan niet opnieuw papier van worden gemaakt. In sommige gemeenten worden ze apart ingezameld, informeer hiernaar bij uw gemeente. Er wordt onder andere plaatmateriaal (zoals meubelplaat en sierlijsten) van gemaakt.

### Glas

Wij Nederlanders zijn kampioen in het recyclen van glas. Van de circa 20 kilo verpakkingsglas die we elk jaarlijks gebruiken, komt zo'n 84 % in de glasbak terecht. Al dit glas wordt gebruikt bij het maken van nieuw glas. Dit levert veel milieuwinst op: hergebruik voorkomt afval, vermindert het gebruik van grondstoffen, en bespaart energie. Het gebruik van oud glas bij de productie van nieuw glas levert een energiebesparing van 25% op.

Ook het gebruik van statiegeldglas levert flink wat energie- en grondstofbesparing op. Verpakkingsglas heeft als voordeel dat het geen smaak geeft aan de inhoud en dat je kunt zien wat erin zit. Nadeel is het relatief grote gewicht ten opzichte van andere verpakkingsmaterialen, zoals blik en kunststof.

#### Wat kan niet in de glasbak?

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
|                                    |   |
| Aardewerk (borden, bekers, enz.)   | Aardewerk is niet van glas gemaakt. Aardewerk kan in de gewone vuilnisbak bij het restafval   |
| Kristalglas                        | Kristalglas bevat loodoxide dat in het nieuwe glas terechtkomt. Verpakkingsglas mag vrijwel geen loodoxide bevatten. Kristalglas moet bij het gewone afval.   |
| Kruiken van steen                  | Stenen kruiken zijn niet van glas gemaakt. Zij kunnen in de vuilnisbak  |
| Lampen                             | Alle gloeilampen moeten bij het gewone afval omdat ze niet geheel uit glas bestaan. Spaarlampen moeten bij het KCA, omdat de starter gevaarlijke stoffen bevat.   |
| Opaal glas (wit, niet doorzichtig) | Opaal glas bevat fluor. Als er opaal glasscherven in het glasafval zitten, komt bij de productie van nieuw glas fluor terecht in de afvalgassen. Opaal glas moet bij het gewone afval                                     |
| Spiegelglas                        | Spiegelglas is vensterglas met een opgedampt laagje metalen (vroeger kwik, tegenwoordig aluminium, koper of brons). Spiegelglas moet bij het gewone afval.  |
| TL buizen                          | TL buizen moeten bij het KCA, omdat de starter niet van glas is en gevaarlijke stoffen bevat.   |
| Vensterglas (ruiten)               | Vensterglas heeft een andere samenstelling dan verpakkingsglas. Vensterglas kan alleen apart worden ingeleverd in een glasbak met een speciale opening (en apart compartiment) of bij de glashandel.                      |
| Vuurvast glas (voor in de oven)    | Vuurvast glas is anders gehard en heeft een andere samenstelling dan verpakkingsglas. Er komen brokjes, niet-gesmolten vuurvast glas in het gesmolten glas terecht. Vuurvast glas moet bij het gewone afval of restafval. |

## Bijlage 2: Vragenlijst

- Deze vragenlijst wordt als richtlijn gebruikt bij de interviews. De vragen zullen niet letterlijk gesteld worden. Het is alleen een checklist en een houvast tijdens de interviews (half gestructureerd).
- Niet alle onderdelen zullen aan elke persoon gevraagd worden. Er wordt gekeken op welk vlak de geïnterviewde deskundig is en alleen de vragen die daar betrekking op hebben zullen gesteld worden.
- Omdat intentie en gedrag nogal abstracte begrippen zijn zullen deze worden vervangen. Voor 'intentie' wordt het woord 'willen' gebruikt en voor 'gedrag' wordt het woord 'doen' gebruikt.
- Als ik over huishoudelijk afval spreek dan wordt daarmee klein chemisch afval, papier en glas mee bedoeld.

Algemene vragen (aan iedereen vragen)

Naam :  
Functie :  
Instelling/ bedrijf:  
Datum :

Kloof tussen intentie en gedrag (aan iedereen vragen)

- In de grote steden is het een probleem om mensen te motiveren afval te scheiden. Aan de ene kant 'willen' ze wel hun afval scheiden (dit is de intentie) maar in de praktijk is duidelijk dat ze dit niet 'doen' (dit is het uiteindelijke zichtbare gedrag).
  - Welke oorzaken ziet u voor de kloof tussen wel 'willen' scheiden van afval (intentie) maar mensen het niet 'doen' (gedrag)?
  - Welke mogelijkheden ziet u om de kloof tussen 'willen' (intentie) en 'doen' (gedrag) weg te nemen?
  - Welke aanpassingen zijn in de praktijk nodig om mensen te stimuleren hun afval te scheiden?
  - Denkt u dat zulke veranderingen wel mogelijk zijn?(haalbaarheid)

Vragen over het basismodel van Fishbein & Ajzen

- Analyse van het begrip 'attitude'
  - Waarom denkt u dat mensen zich voornemen het afval te scheiden (voorgenomen actie) het dan toch niet doen? Welke obstakels spelen hierbij een rol?
  - Zullen sommige mensen eerder hun afval scheiden dan anderen? Denk daarbij aan bijvoorbeeld de doelgroep: jongeren versus ouderen of mannen versus vrouwen of allochtonen versus autochtonen.
  - Waardoor zullen mensen gemotiveerd raken om afval te scheiden?
- Analyse van het begrip 'eigen effectiviteit'
  - Op welke wijze zal de ervaring van mensen om afval te scheiden invloed hebben op het daadwerkelijk scheiden van het afval (gedrag)?
  - Welke rol spelen familieleden bij het overtuigen van de voor- en nadelen van het scheiden van afval?
  - Welke rol spelen buurtbewoners en burens bij het overtuigen van de voor- en nadelen kanten van het scheiden van afval?
  - Welke rol spelen vrienden bij het overtuigen van de voor- en nadelen van het scheiden van afval?
  - Als mensen zien dat anderen hun afval niet scheiden wat voor invloed zal dit hebben op hun afvalscheidinggedrag?

- Analyse van het begrip 'sociale norm'
  - Op welke wijze zou de sociale omgeving in grote steden (zoals Rotterdam, Amsterdam etc) een remmende of een stimulerende factor zijn om afval te scheiden?
  - (Zo ja remmend) Hoe zou je deze remmende factoren in de sociale omgeving kunnen ombuigen naar stimulerende factoren?
  - (Zo ja stimulerend) Wat zijn die stimulerende factoren?
  - Doordat men bij anderen ziet dat zij het afval ook niet scheiden zien mensen het nut er niet van in om zelf wel het afval te scheiden.
  - Hoe zou je dit gedrag als overheid kunnen afstemmen op verschillende groepen? Bijvoorbeeld: bij jongeren versus ouderen of vrouwen versus mannen of allochtonen versus autochtonen?
  
- Analyse van het begrip 'intentie'
  - Zien burgers, naar uw mening, wel voldoende het nut in van het scheiden van afval?
  - Waar moet het beleid aan voldoen om mensen te wijzen op het belang van het scheiden van afval?
  
- Analyse van het begrip 'sociaal-culturele kenmerken'
  - Welke invloed heeft leeftijd op het scheiden van afval (demografisch)?
  - Welke rol speelt etniciteit bij het scheiden van afval (cultureel)?
  - Welke rol speelt de economische status van een persoon bij het scheiden van afval (economisch)?
  - Welke rol speelt verschil in sekse bij het scheiden van afval?
  - In hoeverre houdt uw gemeente bij het scheiden van afval rekening met de etnische afkomst van de bewoners? Kunt u hiervan een voorbeeld geven vanuit uw eigen ervaring?
  - In hoeverre houdt uw gemeente bij het scheiden van afval rekening met sekseverschillen van de bewoners? Kunt u hiervan een voorbeeld geven vanuit uw eigen ervaring?
  - In hoeverre houdt uw gemeente bij het scheiden van afval rekening met leeftijdscategorieën van de bewoners? Kunt u hiervan een voorbeeld geven vanuit uw eigen ervaring?
  
- Analyse van het begrip 'mogelijkheden van gedragsalternatieven'
 

Mensen kunnen door omstandigheden minder goed in staat zijn het afval te scheiden.

  - In hoeverre zijn de diensten van het ophalen van huisafval toegesneden op de krappe huisvesting van de grote steden?
  - In hoeverre zijn de diensten van het ophalen van huisafval toegesneden op de verschillende huishoudens van de grote steden?
  - In hoeverre zijn de diensten van het ophalen van huisafval toegesneden op de verschillende culturen van de grote steden?
  - In hoeverre zijn de diensten van het ophalen van huisafval toegesneden op het economische draagvlak van de grote steden?
  - Hoe zou je mensen kunnen stimuleren zodat ze zich niet meer belemmerd voelen om het afval te scheiden?
  - Hebben mensen een keuze om wel of niet afval te scheiden of wordt dit door de gemeente opgelegd?
  - Hoe is daarbij rekening gehouden met verschillende kenmerken van de huishoudens? Bijvoorbeeld economische omstandigheden, etniciteit, leeftijd of/en sekse? Kunt u er ook een voorbeeld bij geven?

- Mensen hebben nu, doordat er veel tweeverdienerhuishoudens zijn, minder tijd om afval te scheiden. Hoe zou je dit tijdsaspect kunnen ondervangen?

- Analyse van het begrip 'gestuurde aanbod'
- Vindt u het huidige beleid, teneinde het afvalscheidinggedrag te stimuleren, nu goed geregeld?
- Wat is het aanbod aan voorzieningen vanuit de overheid en lijkt u dat voldoende?
- Wordt er voldoende gebruik gemaakt van de voorzieningen om afval te scheiden?
- Worden ouderen niet te veel aan hun lot over gelaten bij het scheiden van afval?
- Zou de afvaldienst geprivatiseerd moeten worden of is het al geprivatiseerd?
- Zo ja, kunt u een voorbeeld geven van deze privatisering?
- Wat zouden de voor- en nadelen zijn van privatisering?
- Zou er een duidelijker onderscheid moeten komen tussen landelijk en gemeentelijk beleid?

Milieu als maatschappelijke en sociaal dilemma, schaalverkleining

- Hoe zou het scheiden van afval onder de mensen meer kunnen gaan leven?
- Waarom staat afvalscheiding momenteel niet erg hoog op de politieke agenda, en bent u het met deze stelling eens?
- Hoe verloopt de communicatie naar de burgers toe?
- Wordt er voldoende ingespeeld op het schaalniveau van wijk, buurt en straat?
- Op welke wijze zou schaalverkleining het gemeenschapsgevoel kunnen vergroten?
- Hoe kun je de eigen bijdrage van mensen aan het milieu (door scheiding van afval) meer zichtbaar maken? (herkenbaarheid van eigen handelen binnen het grote geheel: 'wat draag ik zelf bij.....?')
- Op welke wijze komt maatwerk in regelgeving, stimulering en controle voldoende tot uitdrukking?
- In hoeverre is maatwerk daadwerkelijk een sleutelbegrip bij afvalscheiding?
- Kent u een voorbeeld van beter maatwerk?
- Kent u een praktijkvoorbeeld van schaalverkleining dat heeft geleid tot beter resultaat?
- Welke doorwerking zou schaalverkleining kunnen hebben op de sociale context van een leefgemeenschap?
- In hoeverre kunnen we de kloof tussen het 'willen' (intentie) scheiden van afval en het daadwerkelijk 'doen' (gedrag) overbruggen door schaalverkleining?

Voorlichting

- Welke rol kan voorlichting spelen om mensen te stimuleren het afval ook daadwerkelijk te scheiden?
- In hoeverre bereikt voorlichting verschillende groepen zoals: jongeren versus ouderen, allochtonen versus autochtonen of/en vrouwen versus mannen daadwerkelijk ?
- Welke doelen wilt u via voorlichting bereiken? (kennis vergroten, verantwoordelijkheidsgevoel, sociaal gedrag optimaliseren, vaardigheden aanleren of / en betrokkenheid vergroten?)
- Met welke andere sturingsinstrumenten zou je voorlichting kunnen bundelen?

- In hoeverre kunnen we de kloof tussen het 'willen' (intentie) scheiden van afval en het daadwerkelijk 'doen' (gedrag) overbruggen door voorlichting?

#### Wetten & Regels

- Is de bestaande wetgeving omtrent het scheiden van afval actueel en adequaat?
- In hoeverre zijn de regels met betrekking tot het scheiden van afval voldoende duidelijk en helder voor de burger?
- Waar zijn deze wetten en regels te vinden voor de burgers?
- In hoeverre is controle en handhaving van regels voldoende gewaarborgd?
- In hoeverre is er meer controle nodig voor de naleving van regels?
- Waarom bieden de juridische instrumenten voldoende maatwerk om de lokale problemen aan te pakken?
- In hoeverre kunnen we de kloof tussen het 'willen' (intentie) scheiden van afval en het daadwerkelijk 'doen' (gedrag) overbruggen met (andere/meer?) juridische maatregelen?

#### Subsidies & prijzen

- Wordt gewenst gedrag beloond (zo ja, hoe?) en wordt ongewenst gedrag bestraft (zo ja, in afdoende mate)?
- Welke sturings- of prikkelinstrumenten ontbreken er?
- Welke trends zijn er aanwezig in het subsidie en prijzenbeleid?
- In hoeverre is er een directe relatie tussen prijs/kosten en gedrag?
- Welke verbeteringen zijn er op dit vlak mogelijk?
- In hoeverre is de taakverdeling tussen overheid en markt optimaal (welke verschuiving is in die relatie denkbaar)?
- Wat kan er bereikt worden met het beschikbaar stellen van meer geld door de overheid?
- Wat voor mogelijke onbedoelde effecten kunnen subsidies en prijsprikkelers hebben?
- In hoeverre kunnen we de kloof tussen het 'willen' (intentie) scheiden van afval en het daadwerkelijk 'doen' (gedrag) overbruggen door subsidies en /of prijsprikkelers?

#### Nog even dit.....

- Heeft u verder nog ideeën om mensen te stimuleren hun afval daadwerkelijk te scheiden?
- Kan ik, als er nog dingen onduidelijk zijn, nog contact met u opnemen (e-mail of telefoonnummer)?
- Weet u nog mensen die ik over dit onderwerp ook zou kunnen interviewen?



### Bijlage 3

| <i><b>Functie</b></i>                 | <i><b>Organisatievorm</b></i>             |
|---------------------------------------|---|
| Hoofd overleg reiniging               | Uitvoerende instantie                     |
| Communicatieadviseur                  | Uitvoerende instantie                     |
| Communicatieadviseur                  | Gemeentelijk niveau                       |
| Projectleider                         | Uitvoerende instantie                     |
| Communicatie en voorlichtingsadviseur | Voorlichtingsinstantie richting gemeentes |
| Hoofd communicatie                    | Voorlichtingsinstantie richting gemeentes |
| Beleidsmedewerker                     | Voorlichtingsinstantie richting gemeentes |
| Beleidsmedewerker                     | Uitvoerende instantie                     |
| Milieuagent                           | Uitvoerende instantie                     |
| Beleidsmedewerker                     | Provincie                                 |
| Wethouder                             | Gemeente                                  |
| Communicatieadviseur                  | Gemeente                                  |
| Verhalenverteller                     | Uitvoerende instantie                     |
| Beleidsmedewerker                     | Voorlichtingsinstantie                    |