

# Afval scheiden aan de bron

---

Lessen voor de succesvolle introductie van een  
innovatief inzamelsysteem

Vermaat, L.  
December 2015

Masterthesis van de opleiding Milieu-Maatschappijwetenschappen  
Faculteit de Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen



# **Afval scheiden aan de bron**

Lessen voor de succesvolle introductie van een innovatief inzamelsysteem.

Plaats van onderzoek: VNG

Auteur: Lennert Vermaat  
Studentnummer: 4330463  
Begeleider: Sietske Veenman  
Stagebegeleider: Daphne van den Berg

Radboud Universiteit Nijmegen

Opleiding: Milieu-maatschappijwetenschappen

Utrecht, 2015

## Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis van de master opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het schrijven van deze masterthesis is het laatste onderdeel van de opleiding. Voor de uitvoering van het onderzoek heb ik stage gelopen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in Den Haag. Aan het begin van deze scriptie wil ik graag een aantal mensen bedanken.

Ten eerste zijn dat mijn begeleiders, zowel vanuit de universiteit als vanuit de VNG. Vanuit de universiteit ben ik begeleid door Sietske Veenman, haar wil ik graag bedanken voor de wijze waarop ze mij telkens weer heeft weten te motiveren om verder te gaan en haar constructieve inhoudelijke begeleiding. Vanuit de VNG ben ik begeleid door Daphne van den Berg, haar wil ik graag bedanken voor de manier waarop ze mij heeft laten kennismaken met het werkveld van afvalinzameling en de manier waarop ze me heeft begeleid in het opzetten van het onderzoek. Daarnaast wil ik graag Marc Pruijn (I&M) en Samuel Stollman (NVRD) bedanken voor het mee denken over de afbakening van mijn onderzoek.

Lennert Vermaat

Utrecht, december 2015

## Samenvatting

Om de nationale doelstelling wat betreft recycling te behalen is het nodig dat gemeenten werk maken van afvalscheiding. Toch blijven veel gemeenten achter op dit gebied, zij doen weinig om de scheiding aan de bron te stimuleren. Dit terwijl er inzamelsystemen bestaan waarvan bewezen is dat ze leiden tot een hoger scheidingspercentage. Het invoeren van een innovatief inzamelsysteem blijkt in de praktijk vaak op weerstand te stuiten of strijdig te zijn met andere belangen. Dit onderzoek richt zich op de invoering van een innovatief inzamelsysteem binnen gemeenten. De centrale vraagstelling luidt: *'Hoe verloopt het beleidsproces omtrent de invoering van een innovatief inzamelsysteem binnen een gemeente, hoe verschuift dit beleidsprobleem, uitgelegd in de mate van normatieve consensus en cognitieve zekerheid, tussen gestructureerd en ongestructureerd, en welke aanbevelingen om succesvol over te kunnen stappen op een innovatief inzamelsysteem volgen hieruit?'*

Om een antwoord te vinden op deze vraag is onderzoek gedaan naar het beleidsproces dat vooraf gaat aan de invoering van een inzamelsysteem binnen drie gemeenten. Binnen deze gemeenten zijn interviews gehouden met betrokkenen en zijn beleidsdocumenten geanalyseerd. Aan de hand van deze data zijn de beleidsprocessen omtrent de invoering van een innovatief inzamelsysteem in kaart gebracht. De focus ligt hierbij op de mate van normatieve consensus tussen de betrokken partijen en de mate van cognitieve zekerheid over het te voeren beleid.

Uit het onderzoek komen de volgende uitkomsten naar voren. Ten eerste is het belangrijk dat er een doel wordt gesteld dat dient te worden bereikt met nieuw beleid, waar een meerderheid zich in kan vinden. Ten tweede is het belangrijk dat er over het beleid dat wordt voorgesteld geen onzekerheid bestaat.

Concreet houdt dit in dat het voor actoren die over willen stappen op een innovatief inzamelsysteem, het belangrijk is dit te framen als een beleid waarmee de kosten kunnen worden verlaagd en eerlijker worden verdeeld. Wanneer het voorgestelde beleid wordt neergezet als instrument om milieuwinst te boeken, is de kans op een soepele invoering daarvan kleiner. Daarnaast dient in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen worden aangetoond welke voordelen een innovatief inzamelsysteem voor de betreffende gemeente kan opleveren, het liefst aan de hand van getallen door een onafhankelijke partij.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Probleemstelling .....	9
1.2.1 Doelstelling .....	10
1.2.2 Centrale vraagstelling.....	10
1.2.3 Deelvragen .....	10
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.5 Leeswijzer .....	11
2. Theorie.....	12
2.1 Verantwoording theorie .....	12
2.2 Typering van beleidsproblemen .....	13
2.3 Het beleidsproces .....	16
2.4 Normatieve consensus.....	17
2.5 Cognitieve zekerheid.....	18
3. Methodologie.....	20
3.1 Methode .....	20
3.2 Casus selectie.....	20
3.2.1 Stedelijkheidsklasse.....	21
3.2.2 Inzamelvorm .....	21
3.2.3 Regionale spreiding.....	21
3.3 Dataverzameling .....	21
3.3.1 Afbakening onderzoek .....	22
3.3.2 Uitvoering onderzoek.....	22
3.4 Operationalisering.....	23
3.4.1 Governmental rationalities .....	23
3.4.2 Governing agencies.....	24
3.4.3 Institutional relations.....	24
3.4.4 Governmental technologies .....	24
3.4.5 Normatieve consensus .....	25
3.4.6 Cognitieve zekerheid .....	25
4. Resultaten .....	26
4.1 Heeze-Leende .....	26
4.1.1 Governing agencies en institutional relations .....	26
4.1.2 Het beleidsproces.....	28

4.1.3 Typering van het beleidsprobleem.....	32
4.2 Zaltbommel.....	35
4.2.1 Governing agencies en institutional relations .....	35
4.2.2 Het beleidsproces.....	37
4.2.3 Typering van het beleidsprobleem.....	42
4.3 Lochem .....	45
4.3.1 Governing agencies en institutional relations .....	45
4.3.2 Het beleidsproces.....	46
4.3.3 Typering van het beleidsprobleem.....	53
5. Conclusie en reflectie.....	56
5.1 Conclusie.....	56
5.1.1 Heeze-Leende.....	56
5.1.2 Zaltbommel .....	57
5.1.3 Lochem.....	57
5.1.4 slotconclusies.....	58
5.2 Aanbevelingen.....	59
5.3 Reflectie.....	60
Bronnen.....	62
Bijlage 1: Interviewleidraden.....	63

## 1. Inleiding

In paragraaf 1.1 wordt begonnen met het weergeven van de aanleiding van het onderzoek. De probleemstelling wordt in paragraaf 2 geschetst. In deze paragraaf worden ook de hoofd- en deelvragen opgesteld aan de hand waarvan het onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 1.3 wordt de maatschappelijke relevantie gegeven, in paragraaf 1.4 de wetenschappelijke relevantie. De leeswijzer voor de rest van deze thesis is uitgewerkt in paragraaf 1.5.

### 1.1 Aanleiding

De huidige maatschappij in de Westerse wereld laat zich kenmerken als een consumptiemaatschappij. Dat wil zeggen een maatschappij waarin veel geproduceerd, geconsumeerd en weg gegooid wordt. Economische groei wordt als een belangrijk doel gezien, en om economische groei in stand te houden dient er geconsumeerd te worden.

Deze inrichting van de maatschappij heeft echter tot gevolg dat er steeds meer afval ontstaat, mensen moeten zich immers ook weer ontdoen van de aangekochte spullen en met name verpakkingen. Het ontstaan van afval is op twee manieren problematisch. Ten eerste zorgt het voor aantasting van het milieu. Afval wordt in Nederland veelal verbrand en in andere landen vaak ook gestort. Hierdoor komen schadelijke stoffen in het milieu terecht. Ten tweede verdwijnen er op deze manier waardevolle grondstoffen uit de economie.

De overheid heeft al in de jaren zeventig van de vorige eeuw beleid opgesteld, waarmee deze problemen beperkt moeten worden. Dit beleid, bekend als de ladder van Lansink, houdt een bepaalde volgorde van prioriteit in op het gebied van afvalbeleid. Zo zal ten eerste moeten worden gewerkt aan preventie, wanneer dit niet mogelijk is moet hergebruik worden nagestreefd, recycling is wenselijk als ook hergebruik niet mogelijk is, en verbranden en storten worden als laatste opties gezien. Deze volgorde in prioriteit hoe om te gaan met afval, is vastgelegd in de Wet Milieubeheer (Nedvang, 2014). In dit onderzoek wordt dieper in gegaan op de derde 'tree' in de ladder van Lansink, recycling.

Het afval dat in Nederland ontstaat en niet geschikt is voor hergebruik, dient dus indien mogelijk te worden gerecycled. De Nederlandse overheid heeft hiervoor doelen gesteld. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M) wil dat in 2015 65% van het huishoudelijk afval wordt gerecycled, in 2020 moet dat 75% zijn (Mansveld, 2014). In 2012 lag dat percentage in Nederland gemiddeld nog rond de 50% (de Baedts, 2012). Zoals omschreven in de Wet Milieubeheer is het de taak van gemeenten om te zorgen voor een degelijke inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval. Gemeenten zullen dus nog veel in het werk moeten stellen, aangezien de huidige percentages nog niet in de buurt van de doelstellingen komen. Wel bestaan er grote verschillen tussen gemeenten. De inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval is voor gemeenten een van de grootste taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn (de Jaeger et al., 2011), het is dus een belangrijk en omvangrijk beleidsthema voor een gemeente.

Om recycling van huishoudelijk afval mogelijk te maken, is het nodig dat het afval gescheiden wordt (Mansveld, 2014, p.9 van bijlage 1). Gemeenten kunnen bijdragen aan het verhogen van de scheidingspercentages. Dit kan, grofweg gesteld, op twee verschillende manieren. Er kan voor worden gekozen het afval te scheiden voor de inzameling, of er kan voor worden gekozen het afval te scheiden na de inzameling. De eerste variant, bronscheiding genoemd, zal door de burger moeten worden gedaan. Bij de tweede variant, nascheiding genoemd, wordt het afval door de inzamelaar of verwerker gescheiden. Om hoge scheidingspercentages te behalen zal bronscheiding echter nodig zijn, omdat het voor een aantal stromen niet mogelijk is deze middels



nascheiding te scheiden, of dat in geval van nascheiding de kwaliteit van het materiaal niet goed genoeg is om gerecycled te kunnen worden (van Raak et al., 2013, p.21; DeLong, 1993). Daarnaast wordt bronscheiding in de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen als norm gesteld. Bronscheiding is dus belangrijk om de nationale doelstellingen te kunnen behalen. In de praktijk zijn er ook gemeenten die een combinatie van bron- en nascheiding hanteren.

Gemeenten kunnen hun inwoners op verschillende manieren stimuleren om meer afval te scheiden aan de bron. Dit kan middels communicatie, service prikkels, en financiële prikkels. Door middel van communicatie kan de burger worden gewezen op het belang van afvalscheiding. Door het gebruiken van service prikkels kan het de burger makkelijker worden gemaakt afval te scheiden. Financiële prikkels zorgen er voor dat de burger er financieel belang bij heeft om afval gescheiden aan te bieden. Wanneer er van dergelijke prikkels gebruik wordt gemaakt in de afvalinzameling, wordt gesproken van een innovatief systeem. Gemeenten die van (een van) deze prikkels gebruik maken in hun beleid kennen gemiddeld gezien een hoger scheidingspercentage dan gemeenten waar er geen beleid bestaat om de burger te stimuleren haar afval te scheiden (Dijkgraaf & Gradus, 2004; De Jaeger et al., 2011; Ebreo et al., 1999). Vooral financiële prikkels leiden tot een verhoging van het scheidingspercentage (de Baedts, 2012).

Daarnaast kunnen gemeenten kosten besparen door meer te recyclen. Per ton afval dat verbrand moet worden, betaalt de gemeente immers een bepaald bedrag aan de afvalverbrander. Voor elke ton gescheiden materiaal, zoals glas of kunststof, ontvangt de gemeente juist een vergoeding. Het scheiden van afval leidt dan ook niet tot een verhoging van de kosten, maar is vaak juist lonend (van Raak et al., 2013, p.28; de Jaeger et al., 2011). Dit is een belangrijke bevinding omdat DeLong (1993) in eerder onderzoek vermeldt dat zowel gemeenten als burgers altijd de afweging zullen maken of het scheiden van afval wel de moeite loont. Toch is het slechts een minderheid van de gemeenten dat een inzamelsysteem heeft ingevoerd waarmee burgers worden gestimuleerd hun afval te scheiden. Dit heeft tot gevolg dat de scheidingspercentages tussen verschillende gemeenten enorm kunnen verschillen.

## **1.2 Probleemstelling**

Om de nationale doelstelling wat betreft recycling te behalen is het nodig dat gemeenten werk maken van afvalscheiding. Toch blijven veel gemeenten achter op dit gebied, zij doen weinig om de scheiding aan de bron te stimuleren. Dit terwijl er inzamelsystemen bestaan waarvan bewezen is dat ze leiden tot een hoger scheidingspercentage. Wanneer afvalbeleid geanalyseerd wordt vanuit een doel-rationeel perspectief, zou dan ook verwacht mogen worden dat de invoering van een innovatief inzamelsysteem zonder veel problemen zou moeten verlopen. In de praktijk blijken de complexiteit van verschillende actoren en belangen en de geschillen over de technische aspecten er echter voor te zorgen dat het aanpassen van het afvalbeleid vaak juist problematisch verloopt. Gemeentelijke beleidsprocessen omtrent de afvalinzameling lijken zich dan ook beter te laten typeren als een interactievraagstuk. Milieubeleid als interactievraagstuk houdt namelijk in dat, in tegenstelling tot waar het doel-rationeel perspectief vanuit gaat, ook politieke overwegingen een rol spelen en dat beleidsprocessen niet lineair gefaseerd verlopen (Driessen en Leroy, 2007, p.161). Het afvalbeleid kan dan ook worden gezien als een beleidsarena waarbinnen meerdere partijen met elkaar strijden om gelijk te krijgen.

### 1.2.1 Doelstelling

Met dit onderzoek wordt getracht een beeld te krijgen van de factoren die het beleidsproces omtrent de keuze voor een inzamelsysteem binnen een gemeente beïnvloeden. Naar aanleiding daarvan kan worden gekeken waar de ruimte voor beleidsinterventie ligt, om gemeenten te stimuleren voor een bewezen systeem te kiezen, of de invoering hiervan succesvol te laten verlopen. Door middel van kwalitatief onderzoek zal het beleidsproces naar de invoering van een innovatief inzamelsysteem in verschillende gemeenten met elkaar worden vergeleken.

### 1.2.2 Centrale vraagstelling

Dit mondt uit in de volgende onderzoeksvraag:

*Hoe verloopt het beleidsproces omtrent de invoering van een innovatief inzamelsysteem binnen een gemeente, hoe verschuift dit beleidsprobleem, uitgelegd in de mate van normatieve consensus en cognitieve zekerheid, tussen gestructureerd en ongestructureerd, en welke aanbevelingen om succesvol over te kunnen stappen op een innovatief inzamelsysteem volgen hieruit?*

### 1.2.3 Deelvragen

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt een aantal deelvragen uitgewerkt. Deze zijn opgesteld naar aanleiding van de theoretische concepten uit het theoretisch kader dat wordt gebruikt in dit onderzoek. De uitwerking van het theoretisch kader wordt beschreven in hoofdstuk 2. De deelvragen die daaruit volgen zijn:

- *Welke actoren spelen een rol binnen het beleidsproces?*
- *Op welke manier werken verschillende actoren samen / worden coalities gevormd?*
- *Wat is het doel dat door de verschillende actoren in het beleidsproces wordt nagestreefd?*
- *Hoe wordt door de verschillende partijen omgegaan met de verschillende soorten kennis omtrent het onderwerp aanwezig in het beleidsproces?*

## 1.3 Maatschappelijke relevantie

Gemiddeld gezien creëert een Nederlander dagelijks meer dan één kilo afval. De afvalstoffen die hierdoor vrij komen worden in steeds sterkere mate gezien als grondstoffen voor nieuwe producten. Het ministerie van I&M heeft als onderdeel van haar ambitie om over te stappen op een circulaire economie het programma 'van afval naar grondstof' (VANG) gelanceerd. Bij dat streven naar een circulaire economie hoort een gesloten grondstoffenketen (Mansveld, 2014). Recycling van huishoudelijk afval is dan ook een belangrijk onderdeel van het VANG programma.

Uit onderzoek blijkt dat het invoeren van een innovatief afval inzamelsysteem leidt tot hogere scheidingspercentages dan bij regulier inzamelen (Dijkgraaf & Gradus, 2004; De Jaeger et al., 2011; Ebreo et al., 1999). Ook is al veel onderzoek gedaan naar de verschillende opties die gemeenten in kunnen voeren. Zo is duidelijk dat een systeem op basis van dftar en/of omgekeerd inzamelen tot de hoogste scheidingspercentages leidt (Dijkgraaf & Gradus, 2004). Er bestaat echter een gebrek aan literatuur waarin de keuze die de gemeenten maken voor een bepaald systeem centraal staat. Hierdoor is het niet duidelijk waarom gemeenten niet allemaal voor een dergelijk systeem kiezen. De oorzaken van het niet willen of kunnen overstappen naar een ander systeem zijn niet duidelijk. Hierdoor blijft het lastig voor de gemeenten bij elkaar om de doelstellingen uit het VANG programma te halen.

De nationale doelstellingen die zijn gesteld, 65% recycling van het huishoudelijk afval in 2015 en 75% recycling in 2020, liggen nog niet binnen handbereik. Gemeenten zullen meer in het werk moeten stellen om de hoeveelheid afvalscheiding te verhogen, willen ze de recyclingdoelstellingen behalen. Er is reeds duidelijk geworden dat het invoeren van een innovatief inzamelsysteem gemiddeld gezien leidt tot hogere scheidingspercentages. Op dit punt valt dan ook nog veel winst te behalen. Door inzichtelijk te maken hoe het komt dat bepaalde gemeenten hier meer werk van maken dan anderen, kan dit onderzoek bijdragen aan een uiteindelijke verhoging van de scheidingspercentages.

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het analytisch kader 'modes of governing approach' van Bulkeley et al. (2007). Dit analytisch kader is gemaakt om beleidsprocessen mee in kaart te brengen. In het artikel waarin Bulkeley et al. dit kader introduceren wordt het afvalbeleid door de jaren heen in het Verenigd Koninkrijk als casus gebruikt. Het kader lijkt zich echter ook prima te lenen voor kleinschaligere beleidsanalyses. In dit onderzoek zal het kader worden gebruikt om afvalbeleid binnen enkele gemeenten in kaart te brengen. Hiervoor is de 'modes of governing approach' niet eerder gebruikt. Uit dit onderzoek zal dan ook duidelijk worden of dit kader geschikt is om beleidsprocessen op gemeentelijke schaal mee te analyseren.

Daarnaast bestaat er weinig tot geen literatuur over het proces waar gemeenten doorheen gaan, wanneer zij een innovatief inzamelsysteem in willen voeren. Met de uitvoering van dit onderzoek wordt op dit gebied wetenschappelijke kennis geleverd.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader geschetst. Hierin komt een analytisch kader aan bod dat in deze thesis wordt gebruikt om beleidsprocessen mee in kaart te brengen, en wordt een uitleg gegeven van een typering van beleidsproblemen. In hoofdstuk drie wordt de methode van onderzoek uitgewerkt. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk vier per casus uitgewerkt. De conclusie van het onderzoek wordt gegeven in hoofdstuk vijf, even als hieruit voortkomende aanbevelingen.

## 2. Theorie

In dit hoofdstuk wordt de gebruikte theorie behandeld. Paragraaf 2.1 begint met een toelichting op de keuze van de gebruikte theorieën. In paragraaf 2.2 wordt een typering van beleidsproblemen uitgelegd, die in dit onderzoek zal worden gehanteerd. Deze typering zal worden gebruikt om te kijken welke factoren er toe bijdragen dat een beleidsprobleem als gestructureerd getypeerd kan worden, waardoor nieuw beleid kan worden ingevoerd. Om de typering van het beleidsprobleem te kunnen toepassen is het nodig het gehele beleidsproces te analyseren. Daarom wordt gebruik gemaakt van een analytisch kader waarmee beleidsprocessen in kaart kunnen worden gebracht. Dit analytisch kader wordt in paragraaf 2.3 behandeld. Hierna wordt in paragraaf 2.4 en 2.5 een nadere uitwerking gegeven aan twee aspecten uit de typering die in paragraaf 2.2 wordt behandeld.

### 2.1 Verantwoording theorie

In de probleemstelling is duidelijk geworden dat de complexiteit van verschillende actoren en belangen in het afvalbeleid er toe leiden dat het invoeren van een innovatief inzamelsysteem vaak problematisch verloopt. Het is dan ook van belang in dit onderzoek een theoretische invalshoek te gebruiken die deze complexiteit onderkent.

In de beleidswetenschappen duikt dan al snel de term 'wicked problem' op. Deze aanduiding voor complexe beleidsproblemen werd al in 1973 geïntroduceerd door Rittel en Webber, in het artikel 'Dilemmas in a general theory of planning'. De term wicked problem wordt gebruikt om complexe beleidsproblemen aan te duiden, waarvan geen vaste definitie bestaat en ook geen vaste oplossing voor bestaat (Rittel & Webber, 1973, p.161). Dit komt doordat de probleemdefinitie en de definiëring van de oplossing afhankelijk zijn van elkaar, ofwel het probleem kan niet worden vastgesteld voordat de oplossing wordt vastgesteld (Rittel & Webber, 1973, p.161). Wicked problems worden wel omschreven als *'those involving substantial goal conflicts, important technical disputes, and multiple actors from several levels of government'* (Hoppe & Peterse, 1993, in: Sabatier & Weible, 2007, p.189). Aangezien in het afvalbeleid vaak verschillende actoren verschillende doelen nastreven en onenigheid bestaat over de oplossingsrichting, lijkt de term wicked problem hier op zijn plaats.

Sabatier & Weible (2007) beschrijven een analytisch raamwerk dat ontwikkeld is om wicked problems mee te kunnen analyseren, het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF). Dit raamwerk deelt de betrokken actoren in in 'advocacy coalitions', gebaseerd op gedeelde 'core beliefs' (Sabatier & Weible, 2007, p.196). Daarnaast gaat het ACF er van uit dat grote veranderingen in beleid alleen plaatsvinden wanneer er ook buiten het beleidsveld grote veranderingen optreden, zoals rampen of wijzigingen in de politiek (Sabatier & Weible, 2007, p.199).

Een andere theoretische invalshoek om met wicked problems om te gaan is de 'Typology of the structures of policy problems' van Hoppe (2002). Deze typering deelt beleidsproblemen in naar enerzijds de mate van normatieve consensus en anderzijds de mate van cognitieve zekerheid (Hoppe, 2002, p.309). Indien op beide variabelen laag wordt gescoord is sprake van een wicked problem. Deze theorie dient dus om beleidsproblemen te typeren, en niet om een heel beleidsproces mee in kaart te brengen zoals het ACF.

Toch zal in dit onderzoek de theorie van Hoppe (2002) worden toegepast om de empirie mee te beschrijven. Het ACF wordt niet geschikt geacht omdat dit raamwerk dient om wicked problems mee te analyseren, en daarmee geen aandacht heeft voor de dynamiek in de typering van beleidsproblemen die bestaat. Zeker in het veld van

afvalinzameling kan het beleidsprobleem in het ene geval een wicked problem zijn, maar in een ander geval kan dit heel anders zijn. Ook kan in een geval sprake zijn van een wicked problem, maar wanneer bepaalde ontwikkelingen zich voordoen kan het gebeuren dat het beleidsprobleem daarna geen wicked problem meer is. De typering van Hoppe (2002) geeft ruimte voor deze dynamiek en wordt voor dit onderzoek dan ook geschikter geacht.

Wel is het zo dat de typering van Hoppe (2002) een abstractieniveau hoger ligt dan het ACF zoals beschreven door Sabatier & Weible (2007). Daardoor is de Typology of the structures of policy problems dan ook niet geschikt om beleidsprocessen te analyseren, en dient daarvoor dus nog een analytisch kader te worden gebruikt. De typering van de beleidsproblemen wordt gebruikt om te kunnen bepalen in hoeverre een beleidsprobleem gestructureerd dan wel ongestructureerd is, in paragraaf 2.2 wordt dit wordt verder uitgewerkt.

Een raamwerk om beleidsprocessen mee te analyseren dat juist wel ruimte biedt voor dynamiek is de 'policy arrangements approach' van Liefferink (2006). Dit raamwerk behandelt vier dimensies, te weten: 'actors and coalitions; resources and power; rules of the game; discourses' (Liefferink, 2006, p.45). Aan de hand van deze vier dimensies kunnen beleidsprocessen allesomvattend worden geanalyseerd, waarbij ruimte is voor de dynamiek (Liefferink, 2006, p.45).

Een soortgelijk analytisch kader is de 'modes of governing approach' van Bulkeley et al. (2007). Ook dit kader bestaat uit een aantal dimensies, te weten: 'governmental rationalities; governing agencies; institutional relations; governmental technologies; governed entities' (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Ook met dit raamwerk wordt een geheel beleidsproces in kaart gebracht, waarbij aandacht is voor de dynamiek van het gehele proces (Bulkeley et al., 2007, p.2734).

Wanneer je de verschillende dimensies van beide analytische kaders bekijkt, blijkt dat deze twee instrumenten om beleidsprocessen te analyseren veel op elkaar lijken. Bulkeley et al. gebruiken de modes of governing approach in het artikel 'modes of governing municipal waste' (2007) echter om het afvalbeleid in het Verenigd Koninkrijk door de jaren heen te analyseren. Omdat in dit onderzoek ook afvalbeleid centraal staat wordt dan ook de modes of governing approach van Bulkeley et al. (2007) gebruikt voor de analyse van de beleidsprocessen. In dit onderzoek gaat het echter om beleidsprocessen op gemeentelijke schaal, de verwachting is dan ook dat dit onderzoek kan bijdragen aan het aantonen van het nut van de modes of governing approach. In paragraaf 2.3 wordt de modes of governing approach nader toegelicht.

De manier waarop invulling wordt gegeven aan de twee variabelen in de typering van Hoppe (2002) wordt toegelicht in respectievelijk paragraaf 2.4 en 2.5.

## 2.2 Typering van beleidsproblemen

Hoppe spreekt van een beleidsprobleem wanneer er sprake is van een onacceptabele kloof tussen de huidige of verwachte situatie enerzijds en de gewenste situatie anderzijds (Hoppe, 2002, p.308). In het afvalbeleid zien we dit terug in de vorm van het verschil tussen de werkelijke en de gewenste scheidingspercentages. De overheid heeft immers als doelstelling dat in 2015 60 tot 65% van het huishoudelijk afval wordt gescheiden (Mansveld, 2014), maar in het merendeel van de gemeenten wordt dit percentage niet gehaald (de Baedts, 2012). De nodige aanpassingen in het afvalbeleid om dit percentage wel te behalen laten zich dan ook typeren als een beleidsprobleem. Om een beleidsprobleem succesvol aan te pakken, zullen de betrokken actoren het met elkaar eens moeten zijn over het te voeren beleid. In zijn theorie 'Typology of the

structures of policy problems' heeft Hoppe (2002) een manier gevonden om beleidsproblemen te typeren en in te delen naar de kans op een succesvolle aanpak.

Hierbij maakt hij onderscheid tussen gestructureerde, ongestructureerde, en matig gestructureerde beleidsproblemen (Hoppe, 2002, p.309). Wanneer er sprake is van een gestructureerd beleidsprobleem ontstaat er weinig conflict, het vinden van een oplossing verloopt dan ook betrekkelijk makkelijk. Wanneer er sprake is van een ongestructureerd beleidsprobleem ontstaat er juist wel veel conflict bij het zoeken naar een oplossing, het beleidsproces naar het invoeren van nieuw beleid verloopt dan ook juist moeizaam en stroef. Wanneer er sprake is van een matig gestructureerd beleidsprobleem verloopt het vinden van een oplossing moeizamer dan bij een gestructureerd beleidsprobleem, maar minder moeizaam dan wanneer sprake is van een ongestructureerd beleidsprobleem (Hoppe, 2002, p.310). Verderop zal worden uitgelegd hoe een beleidsprobleem tot een van deze typering kan worden gedefinieerd.

Door gebruik te maken van deze typering, kan worden gekeken waarom in bepaalde gevallen het beleidsproces soepel of juist stroef is verlopen. Immers, wanneer er sprake is van een gestructureerd beleidsprobleem, zal er makkelijk effectief beleid kunnen worden opgesteld, zonder dat daarbij veel conflict komt kijken (Hoppe, 2002, p.309). Wanneer er echter sprake is van een matig gestructureerd of ongestructureerd beleidsprobleem, bestaat er onenigheid tussen de betrokken actoren en komen er conflicten kijken bij het beleidsproces. Het is dus nuttig om te onderzoeken waarom het beleidsprobleem als gestructureerd of ongestructureerd kan worden getypeerd, en hoe een beleidsprobleem van het ene type naar een andere kan verschuiven gedurende een beleidsproces.

Er is nog een reden waarom deze typering van beleidsproblemen nuttig is. Betrokken actoren kunnen er namelijk ook belang bij hebben om een beleidsprobleem op een bepaalde manier te typeren, en dit zo naar buiten toe te presenteren (Hoppe, 2002, p.310). Wanneer een van de actoren er belang bij heeft dat een bepaalde beleidsrichting wordt gekozen, kan deze het beleidsprobleem framen als gestructureerd, terwijl er misschien helemaal geen sprake is van een gestructureerd beleidsprobleem. Andersom kan dit net zo goed gebeuren. Als gevolg hiervan kan een beleidsprobleem door verschillende actoren op verschillende wijze getypeerd worden (Hoppe, 2002, p.310). Door het beleidsprobleem op een bepaalde manier te typeren kan een bepaalde oplossingsrichting dus worden gestimuleerd of juist gefrustreerd. Nu zal eerst worden uitgelegd aan de hand van welke variabelen deze typering kan worden gemaakt.

De typering van Hoppe geschiedt aan de hand van twee variabelen (Hoppe, 2002, p.309). Ten eerste is dat de mate van consensus die bestaat tussen de betrokken actoren over de normen en waarden, ofwel in hoeverre zijn de partijen het met elkaar eens over wat de gewenste situatie is (Hoppe, 2002, p.309). Anders gezegd, bestaat er consensus over het te bereiken doel van het beleid. In het geval van afvalbeleid kan bijvoorbeeld voor de ene partij de meest lage kosten mogelijk de doelstelling zijn, terwijl een andere partij als doelstelling kan hebben om een zo hoog mogelijk scheidingspercentage te bewerkstelligen. Ten tweede is er de mate van zekerheid over de kennis die over het onderwerp bestaat, ofwel de mate waarin er zekerheid bestaat over welke middelen er moeten worden ingezet om naar de gewenste situatie toe te werken (Hoppe, 2002, p.309). Een voorbeeld uit het afvalbeleid is dat bepaalde actoren inzetten op bronscheiding om het scheidingspercentage te verhogen, terwijl andere partijen meer zien in nascheiding. Beide partijen beroepen zich echter op rapporten en onderzoek. In dit voorbeeld bestaat er onder de betrokken actoren dus geen zekerheid over welk

middel als beste kan worden ingezet. Anders geformuleerd is er dus een onderscheid naar de normatieve consensus en een onderscheid naar de cognitieve zekerheid in de typering van Hoppe.

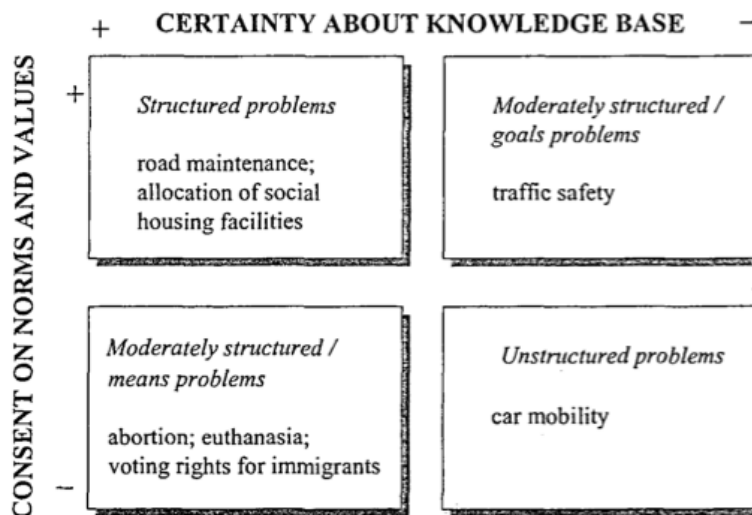
Door beleidsproblemen in te delen naar hun score op de mate van normatieve consensus enerzijds en cognitieve zekerheid anderzijds kunnen beleidsproblemen worden getypeerd, met vier categorieën als ideaaltypes (Hoppe, 2002, p.309). Dit gebeurt aan de hand van een twee-assenstelsel, zie daarvoor afbeelding 1 op pagina 9. Langs de ene as staat de mate van consensus over normen en waarden, langs de andere as staat de mate van zekerheid van de kennis. De vier categorieën beleidsproblemen die hiermee onderscheiden kunnen worden zijn achtereenvolgens: gestructureerde beleidsproblemen; ongestructureerde beleidsproblemen, matig gestructureerde beleidsproblemen/doelen; matig gestructureerde beleidsproblemen/middelen.

Gestructureerde beleidsproblemen laten zich kenmerken door een hoge mate van zekerheid van kennis, en een hoge mate van consensus over de na te streven doelen (Hoppe, 2002, p.309). Wanneer er sprake is van een gestructureerd beleidsprobleem zal er dan ook zonder veel conflict, doelmatig beleid op kunnen worden gesteld om het probleem doeltreffend aan te kunnen pakken. Een voorbeeld is dat alle betrokken partijen als doel stellen een zo hoog mogelijk scheidingspercentage te behalen, en het er over eens zijn welke manier van afvalinzameling hiertoe dient te worden gehanteerd.

Bij ongestructureerde beleidsproblemen is de beschikbare kennis juist onzeker en bestaat er weinig tot geen consensus over de na te streven doelen, er is dan ook wel sprake van een wicked problem (Hoppe, 2002, p.310). Wanneer er sprake is van een ongestructureerd beleidsprobleem is er dan ook juist een hoge mate van conflict in het beleidsproces te verwachten, over zowel de doelen die bereikt dienen te worden als de middelen die daartoe dienen te worden ingezet. Een voorbeeld is dat bepaalde actoren een zo hoog mogelijk scheidingspercentage na streven, terwijl andere actoren als doel stellen de kosten van het afvalbeheer zo laag mogelijk te houden, en weer andere actoren het gemak voor de burger voorop stellen. Deze doelen kunnen conflicterend zijn. Ook over de manier waarop deze doelstellingen bereikt kunnen worden bestaat in dit geval geen zekerheid. Zo kan de ene partij bijvoorbeeld beweren dat nascheiding uiteindelijk tot lagere kosten dan bronscheiding leidt, terwijl een andere partij juist het tegenovergestelde kan beweren. Dus ook over welke middelen dienen te worden ingezet om een bepaald doel te bereiken bestaat in het geval van een ongestructureerd beleidsprobleem geen zekerheid.

Bij matig gestructureerde beleidsproblemen/doelen is er wel consensus over de te bereiken doelen, maar bestaat er niet voldoende zekerheid over de kennis omtrent de middelen die dienen te worden ingezet (Hoppe, 2002, p.309). In dit geval zal er in het beleidsproces dan ook conflict ontstaan over welke middelen dienen te worden ingezet om het vastgestelde doel te bereiken.

Bij matig gestructureerde beleidsproblemen/middelen bestaat er juist wel voldoende kennis over eventueel in te zetten middelen, maar is er geen consensus over de doelen die hiermee kunnen worden behaald (Hoppe, 2002, p.310). Wanneer er sprake is van een matig gestructureerd beleidsprobleem/middelen zal er in het beleidsproces dan ook conflict ontstaan over de wenselijkheid van het doel van het beleid. In afbeelding 1 is een schematische weergave gegeven van het twee-assenstelsel, met de vier types beleidsprobleem op hun plaats langs de twee assen.



Afbeelding 1. Typering van beleidsproblemen. Bron: Hoppe, 2002, p. 309

Zoals eerder is gesteld is deze typering op twee manieren van belang. Ten eerste kan gekeken worden hoe een beleidsprobleem van het type ongestructureerd kan verschuiven richting het type gestructureerd, of andersom, afhankelijk van de mate van consensus over het doel en van de mate van zekerheid van de kennis over de te gebruiken middelen. Ten tweede kan het van belang zijn duidelijk te maken hoe het beleidsprobleem door verschillende actoren naar buiten toe wordt gebracht. Met name de beschikbare kennis kan als zeker worden voorgedaan terwijl dit niet zo is, of andersom. Door het gehele beleidsproces in kaart te brengen, kan inzichtelijk worden gemaakt hoe het beleidsprobleem kan worden getypeerd en op welke manier het beleidsprobleem is verschoven van het ene naar het andere type, alsook de manier waarop verschillende actoren het beleidsprobleem hebben getypeerd. Om het beleidsprobleem te kunnen typeren en te kunnen onderzoeken hoe het probleem door de betrokken actoren wordt getypeerd, dient inzicht te worden verschaft in het beleidsproces.

### 2.3 Het beleidsproces

De verschuiving van government naar governance maakt het bij onderzoek naar beleid nodig dat naast het onderzoeken van hoe beleid wordt opgesteld en geïmplementeerd, ook naar de politieke arena's, institutionele verhoudingen, en netwerken waarbinnen deze processen plaats vinden wordt gekeken (Bulkeley et al., 2007, p. 2733). Ook aan de hand van de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat het gehele beleidsproces in kaart dient te worden gebracht, om de typering van een beleidsprobleem, en de verschuiving tussen verschillende typering, inzichtelijk te maken. In het artikel 'modes of governing municipal waste' stellen Bulkeley et al. (2007) een analytisch kader op aan de hand waarvan gehele beleidsprocessen kunnen worden doorgrond, en er dus aandacht is voor onder meer de politieke arena's, institutionele verhoudingen, en netwerken waarbinnen deze processen plaats vinden (Bulkeley et al., 2007, p.2734). Dit kader wordt de 'modes of governing approach' genoemd.

De modes of governing approach bestaat uit een vijftal dimensies of componenten (Bulkeley et al., 2007, p.2739), die even verderop in deze paragraaf behandeld worden. Door deze componenten en hun onderlinge wisselwerking te onderzoeken, wordt een heel beleidsproces in kaart gebracht. Daarbij is het belangrijk ook de onderlinge samenhang van deze componenten in acht te nemen. Bulkeley et al. (2007) vatten deze modes of governing approach samen als: 'a mode of governing is a



*set of governmental technologies deployed through particular institutional relations through which agents seek to act on the world/other people in order to attain distinctive objectives in line with particular kinds of governmental rationality'* (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Aan de hand van het kader wordt dus duidelijk welke middelen worden ingezet om welke doelen te bereiken.

Het eerste component dat wordt onderscheiden in dit analytisch kader is governmental rationality (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Hiermee wordt de gedachte die achter het beleid ligt bedoeld. Dit wordt uitgedrukt in de doelstellingen van het beleid, en de manier waarop beleid dient te worden vorm gegeven. Governmental rationality wil dus zeggen vanuit welke gedachte een bepaalde actor handelt, welke situatie wil hij uiteindelijk bereiken. In het geval van gemeentelijk afvalbeleid kan een governmental rationality bijvoorbeeld zijn het behalen van een zo hoog mogelijk scheidingspercentage.

Als tweede component wordt governing agencies genoemd (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Dit slaat op de actoren die macht hebben of anderszins een rol spelen in het beleidsproces. Met het invullen van dit component wordt dus niet alleen duidelijk welke partijen betrokken zijn, maar ook de mate van macht waarover partijen beschikken. Bij het opstellen of aanpassen van afvalbeleid zijn dit met name politici, inzamelbedrijven en actoren die op een andere manier een rol spelen in het beleidsproces.

Institutional relations is het derde component (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Het component institutional relations maakt de verhoudingen tussen de betrokken actoren duidelijk. Door bepaalde verhoudingen of samenwerkingsverbanden tussen betrokken partijen kan ook de mate van macht waarover zij beschikken toenemen. Zo merken Bulkeley et al. op dat 'de macht en autoriteit van meerdere governing agencies met een gedeelde governmental rationality worden geconfigureerd door de institutional relations' (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Dit houdt dus in dat partijen met een gedeelde doelstelling samen kunnen werken om zo hun positie te verstevigen en meer macht te verwerven in het beleidsproces. Bij het afvalbeleid kan dit zich uiten in de vorm van bijvoorbeeld een wethouder en een inzamelbedrijf die hun krachten bundelen, omdat zij beide als doel hebben het scheidingspercentage te verhogen.

Het vierde component dat wordt gebruikt in het analytisch kader is governmental technologies (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Dit zijn de instrumenten die worden gebruikt om het beleid uit te voeren. De term governmental technologies slaat dus op de middelen die worden ingezet om het beleid uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld de invoering van een innovatief inzamelsysteem zijn, of juist nascheiding.

Governed entities is het vijfde component dat wordt genoemd (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Governed entities is datgene dat bestuurd moet worden met het beleid. De governed entities is dus een onderdeel van het beleidsprobleem, dat zal moeten worden aangepakt. Dit kan zowel materieel als een van de actoren zijn, zoals blijkt uit de zinsnede: '*entities, in human and nonhuman terms, which are governed*' (Bulkeley et al., 2007, p.2739). Governed entities slaat dus op datgene waar het beleid zich op richt. In het geval van de invoering van een innovatief inzamelsysteem duidt de term governed entities dus zowel op het scheidingspercentage als op de burger, bij wie een gedragsverandering beoogd wordt met dit beleid.

## 2.4 Normatieve consensus

Wanneer het beleidsproces inzichtelijk is gemaakt kan ook worden gekeken naar de typering van Hoppe (2002). Een van de twee variabelen die worden onderscheiden in de typering van Hoppe (2002), is de mate van consensus over de na te streven doelen van het beleid, ofwel de mate van normatieve consensus in het beleidsveld. Er zal dus niet

alleen duidelijk moeten worden gemaakt welk beleid de betrokken partijen willen voeren, maar ook met welk doel zij dat beleid willen voeren. Om terug te grijpen op de definitie van een beleidsprobleem die Hoppe geeft, zal dus duidelijk moeten worden wat door de betrokken partijen als gewenste situatie wordt gezien (Hoppe, 2002, p.308), waarop het beleid, of het gewenste beleid, wordt gebaseerd.

Hiervoor kan het component governmental rationality uit de modes of governance approach worden gebruikt. Immers, om de mate van normatieve consensus te kunnen bepalen, dienen de governmental rationalities van de governing agencies met elkaar vergeleken te worden. Door het gebruik van de modes of governing approach wordt per governing agency de governmental rationality al in kaart gebracht. Er kan dan ook worden gekeken of er een verschil bestaat tussen de governmental rationalities van de betrokken actoren.

De governmental rationalities van de governing agencies kunnen duidelijk worden gemaakt door te onderzoeken hoe problemen worden gedefinieerd (Bulkeley et al., 2007, p.2737). Hieruit wordt namelijk duidelijk wat in de ogen van de governing agencies het probleem is en hoe dit opgelost dient te worden. Wanneer verschillende betrokken partijen verschillend tegen het probleem, en het doel dat dient te worden bereikt, aankijken, spreken we van competing rationalities (Bulkeley et al., 2007, p.2738). Zo kan het afvalprobleem bijvoorbeeld worden gedefinieerd als een milieuprobleem, doordat veel materiaal uit de keten verdwijnt, maar ook als een financieel probleem, doordat het verbranden van afval veel geld kost. In het eerste geval zal vooral worden gezocht naar een oplossing waarbij de milieudruk wordt verminderd, terwijl in het tweede geval het doel zal zijn de kosten zo laag mogelijk te houden.

## 2.5 Cognitieve zekerheid

De andere variabele die wordt onderscheiden in de typering van Hoppe (2002), is de mate van zekerheid over de kennis omtrent de middelen die worden ingezet, ofwel de mate van cognitieve zekerheid. Aan dit aspect wordt in deze paragraaf nadere invulling gegeven.

Aan de hand van het component governmental technologies uit het analytisch kader van Bulkeley et al. (2007), wordt duidelijk welke middelen er worden ingezet, of welke middelen de governing agencies wensen in te zetten, om te handelen in lijn met hun governmental rationality.

Een actor zal een bepaald beleid willen voeren, omdat hij denkt daarmee de beste mogelijkheid te hebben het gewenste doel te bereiken. Maar ook wanneer twee actoren een zelfde governmental rationality nastreven, kan het toch zijn dat zij het niet eens zijn over de governmental technologies die moeten worden ingezet om die governmental rationality te bereiken. Dit kan worden veroorzaakt doordat de kennis die bestaat over de governmental technologies niet zeker is, of als niet zeker wordt gezien. Hierdoor kan het dat meerdere actoren hun oplossingsrichting baseren op onderzoek en rapporten, maar toch met verschillende oplossingen komen.

In doelrationele beleidsprocessen, waarin kennis de rol van 'speaking truth to power' vervult, levert dit geen problemen op. Beleidskeuzes worden dan gemaakt op basis van de beschikbare kennis, die door de governing agencies als zeker wordt aangemerkt. Het is dan duidelijk wat het resultaat zal zijn van het beleid. Echter wanneer het gaat om politiek beladen beleidsprocessen, blijkt de kennis betwistbaar, of het nu gaat om wetenschappelijke kennis of om lekenkennis (Pellizzoni, 2011, p.768).

Ten eerste kan kennis vaak op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, waardoor ze gebruikt kan worden voor verschillende beleidsvoorstellen, van partijen

die tegengestelde belangen hebben (Herrick, 2004, p.420). Anders gezegd: 'a given item, event, or state of affairs can be correctly described in different ways depending on the points of view and interests of those describing it' (Longino, 1990, in: Herrick, 2004, p.423). Ten tweede is er in veel gevallen zoveel expertise beschikbaar, dat voorstanders van een beleidsvoorstel zich op expertise kunnen beroepen, maar tegenstanders van datzelfde beleidsvoorstel zich kunnen beroepen op expertise dat juist het tegendeel bewijst (Pellizzoni, 2011, p.766).

Om de mate van zekerheid over de governmental technologies helder te krijgen is het dan ook belangrijk te kijken naar de eenduidigheid waarop de kennis wordt geïnterpreteerd en de eenduidigheid van de in het beleidsproces gebruikte kennis zelf.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de manier van onderzoek toegelicht. In paragraaf 3.1 wordt toegelicht waarom er sprake is van kwalitatief onderzoek en worden de strategie en methode toegelicht. In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe is gekomen tot de selectie van de casussen. In paragraaf 3.3 wordt dieper ingegaan op de manier waarop de gegevens zijn verzameld.

#### 3.1 Methode

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

*Hoe verloopt het beleidsproces omtrent de invoering van een innovatief inzamelsysteem binnen een gemeente, hoe verschuift dit beleidsprobleem, uitgelegd in de mate van normatieve consensus en cognitieve zekerheid, tussen gestructureerd en ongestructureerd, en welke aanbevelingen om succesvol over te kunnen stappen op een innovatief inzamelsysteem volgen hieruit?*

Om een antwoord op deze vraag te vinden wordt in een aantal gemeenten het beleidsproces omtrent de invoering van een innovatief systeem in kaart gebracht. Hierbij wordt de focus gelegd op de in hoofdstuk twee behandelde theoretische concepten, maar worden ook andere factoren die tijdens het onderzoek duidelijk worden mee genomen. In dit onderzoek wordt geen gebruik gemaakt van getalsmatige verzameling van gegevens. Er is dan ook sprake van kwalitatief onderzoek.

De gehanteerde strategie is een case study, waarbij drie casussen worden behandeld. Er is gekozen voor het doen van een case study, omdat het doel van het onderzoek is lessen te trekken uit beleidsprocessen die reeds achter de rug zijn, en hebben geleid tot de invoering van een innovatief inzamelsysteem, en daar uit aanbevelingen te doen voor gemeenten die een innovatief inzamelsysteem in willen voeren. Door drie casussen te selecteren kan worden gekeken of er bepaalde factoren zijn die in meerdere gevallen van belang blijken te zijn. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de selectie van de casussen.

De gebruikte methode is voornamelijk het houden van interviews. Er zijn echter ook beleidsdocumenten geanalyseerd en gesprekken geweest met deskundigen op het gebied van afvalinzameling. Op deze manier is er voor gezorgd dat er in de verzameling van data sprake is van triangulatie. Er is gekozen voor interviews omdat op deze manier kan worden doorgevraagd naar de dieper liggende oorzaken achter bepaalde ontwikkelingen en besluiten. Bij het houden van de interviews is gewerkt met semi-gestructureerde interviews. Op deze manier kan gericht worden gevraagd naar factoren die naar voren komen uit het theoretisch kader, maar is er ook ruimte om informatie te verzamelen over zaken die pas tijdens de interviews duidelijk worden. De manier waarop de respondenten en de beleidsdocumenten zijn geselecteerd wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3.

#### 3.2 Casus selectie

Om een antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag, is er bij een drietal gemeenten waar een innovatief inzamelsysteem is ingevoerd onderzoek gedaan naar het beleidsproces dat aan de invoering daarvan vooraf is gegaan. Naast dat de onderzochte gemeenten al een innovatief inzamelsysteem moesten hebben ingevoerd, hebben bij de selectie van de gemeenten nog drie criteria een rol gespeeld. Dit zijn de stedelijkheidsklasse, de inzamelvorm en de spreiding door het land.

### 3.2.1 Stedelijkheidsklasse

Bij de selectie van de gemeenten is er voor gekozen deze alle drie uit dezelfde stedelijkheidsklasse te kiezen. De stedelijkheidsklasse waar een gemeente onder valt heeft namelijk invloed op de keuze die een gemeente maakt voor een inzamelsysteem. Zo hebben huishoudens in stedelijke gemeenten gemiddeld minder ruimte om hun afval te scheiden dan huishoudens in landelijke gemeenten. Om de invloed van eventueel verklarende factoren die te maken hebben met de omvang van de gemeente zo beperkt mogelijk te houden en de resultaten vergelijkbaar te houden, is er dus voor gekozen om gemeenten uit dezelfde stedelijkheidsklasse te selecteren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de indeling naar stedelijkheidsklassen zoals aangehouden door het CBS. Het CBS onderscheidt vijf stedelijkheidsklassen, te weten: zeer sterk stedelijk; sterk stedelijk; matig stedelijk; weinig stedelijk; niet stedelijk.

Omdat vormen van bronscheiding centraal staan in dit onderzoek, valt de klasse zeer sterk stedelijk af. Voor deze klasse is namelijk gebleken dat het invoeren van een innovatief inzamelsysteem zeer moeilijk uit te voeren valt en nascheiding derhalve een meer kansrijke optie is. Van de overgebleven stedelijkheidsklassen is de klasse 'weinig stedelijk' de meest omvangrijke. Er is dan ook voor gekozen gemeenten te selecteren uit deze klasse, zodat de uitkomsten voor zo veel mogelijk gemeenten representatief zijn. De stedelijkheidsklasse weinig stedelijk wordt door het CBS gedefinieerd als gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 500 - < 1000 omgevingsadressen per km<sup>2</sup>.

### 3.2.2 Inzamelvorm

Ook de inzamelvorm kan van invloed zijn op het afvalbeleid dat wordt gemaakt. De inzameling kan worden uitgevoerd door een gemeente zelf, een publiek bedrijf, of een privaat bedrijf. Een privaat inzamelbedrijf zal geneigd zijn de opdracht die zij krijgt zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Wanneer de inzameling gebeurt door een privaat bedrijf bestaat er een relatief grote afstand tussen de gemeente en het inzamelbedrijf. Een publiek bedrijf staat dicht bij de gemeente, wat hun contract betreft bevinden zij zich iets meer in een luxe positie dan private bedrijven. Hierdoor zal een publiek inzamelbedrijf eerder geneigd zijn ook mee te denken over de strategie, in plaats van alleen maar de opdracht uit te voeren. Om deze verschillende vormen te vertegenwoordigen in het onderzoek is er voor gekozen een gemeente met een private inzamelaar en twee gemeenten met een publieke inzamelaar te selecteren.

### 3.2.3 Regionale spreiding

Daarnaast is er voor gekozen enige spreiding door het land te hebben met de verschillende gemeenten. Zodoende zijn er binnen de categorie weinig stedelijk drie gemeenten uit verschillende regio's geselecteerd, waarvan een gemeente de afvalinzameling aan een privaat bedrijf heeft uitbesteed, en bij twee gemeenten de afvalinzameling in beheer van een publiek bedrijf is. Op deze manier zijn uiteindelijk de volgende drie gemeenten geselecteerd waar onderzoek is gedaan: Heeze-Leende; Lochem; Zaltbommel.

## 3.3 Dataverzameling

In Paragraaf 3.1 is toegelicht van welke methoden gebruik is gemaakt om data te verzamelen. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het verzamelen van data verlopen is. De uitvoering van het onderzoek is gedaan tijdens een stageperiode van vijf maanden bij de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). In paragraaf 3.3.1 wordt de beginfase van het onderzoek toegelicht, nog voordat de casus selectie had plaats

gevonden. In paragraaf 3.3.2 wordt de verzameling van data binnen de casussen toegelicht.

### 3.3.1 Afbakening onderzoek

Nog voor het selecteren van de casussen zijn gesprekken gevoerd met deskundigen en professionals op het gebied van afvalinzameling en zijn bijeenkomsten op het terrein van afvalbeheer bijgewoond. Ten eerste zijn er gesprekken gevoerd met een medewerker van de VNG die werkzaam is op het afvaldossier. Ten tweede is er een gesprek geweest met een medewerker van de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD). Ten derde is er een gesprek geweest met een medewerker van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) onder de directie duurzaamheid. Daarnaast is een bijeenkomst bijgewoond van de werkgroep huishoudelijk afval. Ook is er een bezoek gebracht aan het landelijk afvalcongres 2014 in Maarssen.

Deze gesprekken en bijeenkomsten hebben bijgedragen aan de afbakening van het onderzoek en hebben richting gegeven aan het vormen van de centrale vraagstelling. Daarnaast hebben ze bijgedragen aan het opstellen voor de criteria voor het selecteren van gemeenten als casus. Bovendien zijn zij ook nuttig geweest voor het verkrijgen van inzicht in de algemene ontwikkelingen op het gebied van afvalinzameling in Nederland en het beleid op dit gebied vanuit de Rijksoverheid.

### 3.3.2 Uitvoering onderzoek

Na het selecteren van de casussen is per casus gezocht naar respondenten voor interviews. Hierbij is elke keer geprobeerd de gemeente te betrekken, zowel bestuurlijk als ambtelijk, en andere personen die betrokken zijn geweest bij het beleidsproces zoals een medewerker van het inzamelbedrijf.

Zodoende zijn meteen na het selecteren van de casussen interviews gepland met wethouders, gemeentelijke beleidsmedewerkers en medewerkers van de inzamelbedrijven. Dit heeft geresulteerd in een interview met de wethouders van de gemeente Lochem en de gemeente Heeze-Leende, met gemeentelijke beleidsmedewerkers van de gemeente Lochem, de gemeente Heeze-Leende en de gemeente Zaltbommel en met medewerkers van het inzamelbedrijf in de casussen Lochem en Zaltbommel.

Het eerste interview is geweest met de wethouder van de gemeente Lochem. In dit interview werd duidelijk dat in deze casus veel politieke strijd is komen kijken bij het besluiten tot invoering van een diftar systeem. Via de wethouder zijn de gegevens van een andere respondent verkregen, een raadslid van de partij Gemeentebelangen. Omdat deze partij juist tegen de invoering van een diftar systeem is geweest, is ook een interview gepland met het genoemde raadslid van Gemeentebelangen. Aan de hand van het interview met de wethouder en het interview met de beleidsmedewerker van de gemeente is besloten ook een raadslid van de VVD te interviewen, dit is uiteindelijk de fractievoorzitter geworden. Het interview met een medewerker van het inzamelbedrijf was meteen na het selecteren van de casus Lochem al gepland. Zodoende zijn in de casus Lochem vijf interviews gehouden.

Het interview met de wethouder heeft plaatsgevonden in het kantoor van de VNG in Den Haag. De interviews met de beleidsmedewerker van de gemeente en het raadslid van Gemeentebelangen hebben beide plaats gevonden in het gemeentehuis van Lochem. Het interview met de medewerker van het inzamelbedrijf heeft plaats gevonden in Apeldoorn, op het kantoor van Circulus. Het interview met de fractievoorzitter van de VVD heeft telefonisch plaats gevonden, vanuit het kantoor van de VNG.

In de casus Heeze-Leende zijn interviews geweest met de beleidsmedewerker van de gemeente en met de oud-wethouder. Beide interviews zijn, afzonderlijk van elkaar, afgenomen in het gemeentehuis van de gemeente Heeze-Leende. Tijdens deze interviews werd duidelijk dat een andere actor ook betrokken is geweest bij het beleidsproces omtrent de invoering van een diftar systeem in de gemeente Heeze-Leende, namelijk de Regionale Afvalverwerkingsmaatschappij Zuidoost Brabant (RAZOB). De RAZOB valt inmiddels onder Attero, een afvalverwerkingsmaatschappij. Er is daarom ook telefonisch contact geweest met een medewerker van Attero, hier is echter geen sprake geweest van een interview.

Doordat de invoering van een diftar systeem in de gemeente Heeze-Leende al in 1999 heeft plaats gevonden konden de respondenten zich niet alle details herinneren. Daarom is in deze casus ook gebruik gemaakt van het ingediende raadsvoorstel om over te stappen op een diftar systeem en van het verslag van de raadsvergadering waarin hiermee is ingestemd. Op deze manier is ook gezorgd voor triangulatie van dataverzameling.

Ook in de casus Zaltbommel zijn twee interviews afgenomen. Als eerste is er een interview geweest met de beleidsmedewerker van de gemeente. Dit interview is afgenomen in het gemeentehuis van de gemeente Zaltbommel. Daarnaast is een medewerker van de inzamelaar, Avri, geïnterviewd. Dit interview heeft plaats gevonden in het kantoor van de Avri in Geldermalsen. Aangezien de beslissingsbevoegdheid op onder andere het gebied van afval in deze casus niet bij de gemeente ligt, maar bij het Algemeen Bestuur van de Regio Rivierenland (hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.2.1), is hier geen interview op bestuurlijk vlak met de gemeente gehouden.

In het interview met de medewerker van de Avri werd gesproken over het strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015 van de Avri. Dit bedrijfsplan is vervolgens ook gebruikt in de analyse van de casus Zaltbommel.

### 3.4 Operationalisering

Om de hoofdvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden zullen de begrippen uit de theorie moeten worden geoperationaliseerd, zodat meetbare indicatoren ontstaan. Dat gebeurt in deze paragraaf. De begrippen die geoperationaliseerd dienen te worden zijn *governmental rationalities*, *governing agencies*, *institutional relations*, *governmental technologies*, *normatieve consensus* en *cognitieve zekerheid*.

Dit zijn de begrippen die uit het theoretisch kader komen. De begrippen *governmental rationalities*, *governing agencies*, *institutional relations* en *governmental technologies* komen uit het analytisch raamwerk van Bulkeley et al. (2007). Deze begrippen worden gebruikt om aan de hand van het analytisch kader beleidsprocessen in kaart te brengen. Het begrip *governmental rationalities* wordt daarnaast gebruikt om nadere invulling te geven aan de mate van normatieve consensus, zoals in paragraaf 3.4.5 duidelijk wordt. De begrippen *normatieve consensus* en *cognitieve zekerheid* komen uit de typering van beleidsproblemen van Hoppe (2002), deze begrippen worden gebruikt voor de conceptuele analyse. In de volgende paragrafen wordt per begrip toegelicht welke indicatoren hiervoor worden gebruikt in het onderzoek. De interviewleidraden die naar aanleiding hiervan zijn opgesteld zijn te vinden in bijlage 1.

#### 3.4.1 Governmental rationalities

Governmental rationalities is een begrip uit het theoretisch kader en slaat op het uiteindelijke doel dat een actor wil bereiken met het beleid. Om de governmental rationalities van de verschillende actoren in kaart te brengen dient dus duidelijk te

worden wat in hun ogen de gewenste situatie is. Indicatoren hiervoor zijn de gestelde doelen en de gebruikte argumenten.

Bulkeley et al. (2007) onderscheiden de volgende governmental rationalities: economische efficiëntie; volksgezondheid; verminderen van de milieu impact; het behalen van doelstellingen.

#### **3.4.2 Governing agencies**

Met governing agencies worden alle partijen die bij het beleidsproces betrokken zijn bedoeld. Dit zijn gemeenten, inzamelaars en eventueel andere partijen die bij de invoering van een diftar systeem betrokken zijn geweest.

#### **3.4.3 Institutional relations**

Het begrip institutional relations slaat op de wijze waarop verschillende actoren met elkaar omgaan in het beleidsproces, bijvoorbeeld om de mate van macht in het beleidsproces waarover zij beschikken te vergroten. Indicatoren hiervoor zijn de mate van samenwerking tussen verschillende partijen en samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden kunnen worden onderscheiden in formele en informele samenwerkingsverbanden. Van formele samenwerkingsverbanden is sprake indien de samenwerking is vastgelegd. Een voorbeeld van een formeel samenwerkingsverband is een werkgroep van beleidsmedewerkers van een aantal gemeenten, welke regelmatig bijeen komen om kennis en ervaringen uit te wisselen. Van informele samenwerkingsverbanden is sprake wanneer verschillende actoren met elkaar samenwerken in het beleidsproces, zonder dat daarvoor een vaste basis bestaat. Een voorbeeld van een informeel samenwerkingsverband is de samenwerking tussen een wethouder en een inzamelaar in het geval dat zij beiden hetzelfde beleid in willen voeren.

#### **3.4.4 Governmental technologies**

Met het begrip governmental technologies wordt bedoeld welke middelen worden ingezet of voorgesteld als uitvoering van het beleid. Dit zijn dus de instrumenten die dienen te worden ingezet om een bepaalde governmental rationality te kunnen bereiken.

In het afvalbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen twee governmental technologies, te weten bronscheiding en nascheiding. Bronscheiding wil zeggen dat er beleid wordt gevoerd dat er voor moet zorgen dat er bij de inzameling hoge scheidingspercentages worden gehaald, door het invoeren van een innovatief inzamelsysteem. In het geval van nascheiding wordt het afval juist pas na de inzameling gescheiden, meestal mechanisch.

Om bronscheiding te stimuleren voeren veel gemeenten een innovatief inzamelsysteem in. Innovatieve inzamelsystemen zijn er in de categorie diftar en de categorie omgekeerd inzamelen. Diftar is afgeleid van gedifferentieerde tarieven, dat wil zeggen dat de afvalstoffenheffing per aansluiting afhankelijk is van het scheidingsgedrag. Omgekeerd inzamelen houdt in dat recyclebare stromen aan huis worden opgehaald, en het restafval naar een (ondergrondse) container in de wijk dient te worden gebracht. In de praktijk komt vaak een combinatie van deze systemen voor.

Om te kunnen onderzoeken welke governmental technologies de betrokken actoren nastreven worden de indicatoren nascheiding, inzamelsysteem, diftar en omgekeerd inzamelen gebruikt.



### 3.4.5 Normatieve consensus

Normatieve consensus duidt op de mate waarin de verschillende governing agencies dezelfde governmental rationalities nastreven. Wanneer alle governing agencies dezelfde governmental rationality nastreven is de normatieve consensus groot, wanneer alle governing agencies een andere governmental rationality nastreven is de normatieve consensus juist laag. Om de mate van normatieve consensus te kunnen meten dient dus de governmental rationality van de verschillende governing agencies in kaart te worden gebracht. Daarnaast zijn de mate van strijd en discussie over de governmental rationality tussen verschillende governing agencies indicatoren voor de mate van normatieve consensus.

### 3.4.6 Cognitieve zekerheid

Het begrip cognitieve zekerheid duidt op de mate waarin met zekerheid kan worden gesteld dat bepaalde governmental technologies tot bepaalde resultaten zullen leiden. De cognitieve zekerheid gaat dus over de governmental technologies. De mate van cognitieve zekerheid kan worden gemeten door te onderzoeken welke kennisbronnen door de verschillende governing agencies zijn gebruikt en de mate waarin er strijd en discussie is geweest tussen de verschillende governing agencies over de governmental technologies.

## 4. Resultaten

In hoofdstuk 4 worden per casus de resultaten uitgewerkt. De resultaten worden uitgewerkt aan de hand van de gehouden interviews en gebruikte beleidsdocumenten. In paragraaf 4.1 komt de casus Heeze-Leende aan bod, in paragraaf 4.2 de casus Zaltbommel, en in paragraaf 4.3 worden de resultaten van de casus Lochem uitgewerkt. Bij elke casus wordt gebruikt gemaakt van het analytisch kader van Bulkeley et. al (2007) om inzicht te krijgen in het beleidsproces en wordt de typering van Hoppe (2002) gebruikt voor een conceptuele analyse.

### 4.1 Heeze-Leende

De gemeente Heeze-Leende is per 1 januari 1999 overgestapt op een diftar systeem, op basis van volume- frequentie (raadsvergadering, 7 september 1998). Dit wil zeggen dat inwoners van de gemeente worden afgerekend op de frequentie waarop zij restafval en gft aanbieden, en op de hoeveelheid daarvan. Inwoners kunnen kiezen uit mini-containers met verschillende volumes, waarbij het tarief per ledigingbeurt hoger wordt naarmate het volume van de mini-container groter is. Door middel van een chip wordt geregistreerd hoe vaak de mini-container ter lediging wordt aangeboden. Het tarief van een container restafval ligt daarbij hoger dan van een container gft afval. Overige stromen, zoals glas, papier en textiel, kunnen kosteloos worden ingeleverd. Dit systeem is in heel de gemeente ingevoerd (raadsvergadering, 7 september 1998).

Voortvloeiend uit de theorie zal hier het beleidsproces inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van het analytisch kader van Bulkeley et al. (2007). Begonnen wordt met de governing agencies en institutional relations in kaart te brengen in paragraaf 4.1.1. Vervolgens zal in paragraaf 4.1.2 het gehele beleidsproces in kaart worden gebracht. Daarna zal in paragraaf 4.1.3 worden ingegaan op de typering van beleidsproblemen van Hoppe, toegespitst op de casus Heeze-Leende.

#### 4.1.1 Governing agencies en institutional relations

Governing Agencies	
<b>Gemeente Heeze Leende:</b>	<u>Ambtelijk:</u> - Beleidsmedewerker <u>Bestuurlijk:</u> - Gemeenteraad - Wethouder
<b>Buurgemeenten:</b>	- Asten - Someren
<b>Inzamelaar:</b>	- van Gansewinkel
<b>Afvalverwerker:</b>	- RAZOB

Tabel 1. Governing agencies in de casus Heeze-Leende.

In tabel 1 is een overzicht van de governing agencies te zien. Als eerste van de governing agencies valt in deze casus de gemeente Heeze-Leende te onderscheiden, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ambtelijk gezien heeft met name de beleidsmedewerker milieu een rol gespeeld in het proces, zij het voornamelijk ondersteunend en bij het uitwerken

van het beleid. Bestuurlijk gezien heeft de wethouder met afval in de portefeuille een grote rol gespeeld. Ook de gemeenteraad is op bestuurlijk vlak betrokken geweest bij het beleidsproces, als vertegenwoordiging van de inwoners van de gemeente.

De wethouder beschikte in die zin over macht in het beleidsproces, dat hij als bestuurder met het initiatief kon komen om de afvalinzameling anders te gaan organiseren. In de gemeenteraad waren indertijd de volgende partijen vertegenwoordigd: de Ouderen Partij; de VVD; de Heezer Verenigde Partij (HVP); het CDA; Sterksel 2000; de PvdA (raadsvergadering, 7 september 1998). Ook andere gemeenten uit de regio hebben een rol gespeeld in het beleidsproces, door bijvoorbeeld de gemeente Heeze-Leende te voorzien van ervaringskennis en informatie (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Uit zowel het raadsvoorstel als uit gesprekken met de wethouder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014) en de beleidsmedewerker (persoonlijke communicatie, 15 april 2014), blijkt dat met name de gemeenten Asten en Someren een grote rol hebben gespeeld, doordat zij met de gemeente Heeze-Leende een gezamenlijk traject naar de invoering van een diftar systeem hebben doorlopen.

Naast deze gemeenten heeft ook de Regionale Afvalverwerkingsmaatschappij Zuidoost Brabant (RAZOB) een belangrijke rol gespeeld (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). De RAZOB was destijds verantwoordelijk voor de verwerking van het afval in de regio en heeft voornamelijk een ondersteunende rol gespeeld. Doordat zij al andere gemeenten uit de regio had begeleid in het traject naar de invoering van een diftar systeem, namelijk de gemeente Eersel, Bladel en de toenmalige gemeente Reusel, beschikte de RAZOB over ervaringen uit andere gemeenten. Daarnaast beschikte zij over kennis omtrent diftar systemen en chipsystemen voor de containers (persoonlijke communicatie, 15 april 2014).

Verder was er de inzamelaar, van Gansewinkel. De wethouder geeft echter aan dat van Gansewinkel niet betrokken is geweest bij de politieke kant van het beleidsproces, hij zegt hier over: *'Nee, nee hoor. Dat kan ook niet he. (...) Dat is gewoon de raad geweest (...)'* (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Van Gansewinkel kende dus met name een uitvoerende taak. Wel is van Gansewinkel onderdeel geweest van de verderop te noemen werkgroep diftarsystemen.

Samenwerkingsverbanden (formeel)	Deelnemers
<b>Regionaal overleg milieu:</b>	- Wethouders van meerdere gemeenten uit de regio
<b>Samenwerking tussen buurgemeenten:</b>	- Heeze-Leende - Asten - Someren
<b>Werkgroep diftarsystemen</b>	- meerdere inzamelaars - SRE - RAZOB

Tabel 2. Samenwerkingsverbanden in de casus Heeze-Leende.

Door het aspect institutional relations uit het theoretisch kader nader uit te werken, worden de verschillende samenwerkingsverbanden die in het beleidsproces bestonden

duidelijk. In tabel 2 is een overzicht van de formele samenwerkingsverbanden opgenomen.

De wethouder geeft aan dat indertijd een regionaal overleg bestond tussen de wethouders milieu van de buurgemeenten (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Een aantal gemeenten uit de buurt, dat ook was aangesloten bij dit regionaal overleg, was al overgestapt op een diftar systeem. In dit regionaal overleg werd ervaring en kennis uitgewisseld. Zoals reeds aangegeven, bestond er specifiek nauwe samenwerking tussen de gemeenten Heeze-Leende, Asten en Someren. Dit kwam doordat zij met drie gemeenten gezamenlijk het traject naar de invoering van een diftar systeem hebben doorlopen. Een ander samenwerkingsverband was de werkgroep diftarsystemen (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Deze bestond uit een aantal inzamelaars, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en de RAZOB. Deze werkgroep was opgericht omdat meerdere gemeenten in de regio speelden met het idee een diftar systeem in te voeren, en had als doel gemeenten hulp te bieden bij het maken van een keuze voor een bepaald diftar systeem (Raadsvoorstel, 25 augustus 1998).

In de beschrijving van het beleidsproces hieronder wordt duidelijk welke invloed deze samenwerkingsverbanden hebben gehad en op welke manier zij er toe hebben geleid dat bepaalde governing agencies meer macht hebben weten te krijgen in het beleidsproces.

#### 4.1.2 Het beleidsproces

Het beleidsproces naar de invoering van een diftar systeem in de gemeente Heeze-Leende heeft minder dan een jaar geduurd (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Uit gesprekken met zowel de wethouder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014) als de beleidsmedewerker (persoonlijke communicatie, 15 april 2014) is duidelijk geworden dat voornamelijk twee factoren hebben bijgedragen aan dit relatief snelle verloop van het beleidsproces. Ten eerste is dit de plaats die de gemeente Heeze-Leende over nam van de gemeente Cranendonck in een reeds lopend traject en ten tweede het enthousiasme van de wethouder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014; persoonlijke communicatie, 15 april 2014).

De gemeente Cranendonck was met de gemeenten Asten en Someren een gezamenlijk traject gestart naar de invoering van een diftar systeem. In het hiervoor genoemde regionaal overleg liet de gemeente Cranendonck echter weten zich terug te trekken uit dit traject, waardoor er gezocht werd naar een andere gemeente die in de plaats van de gemeente Cranendonck in het traject wilde stappen (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). De wethouder zegt hierover: *'Want je hebt hier in de regio het overleg van de wethouders milieu en toen zeiden ze goed wie wil het overnemen (...). Dus toen hebben wij het overgenomen.'* Verder weet hij te vertellen dat er binnen de gemeente al sinds 1996 ideeën bestonden om tariefdifferentiatie toe te passen op de afvalstoffenheffing, maar dat zou normaal gesproken niet al per 1999 ingevoerd zijn (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014).

Wat betreft het enthousiasme van de wethouder vertelt de beleidsmedewerker van de gemeente dat de wethouder het initiatief heeft genomen om als gemeente in het gat te stappen dat ontstaan was na het terug trekken van de gemeente Cranendonck (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Waar ambtelijk het idee bestond om in één van de drie kernen binnen de gemeente bij wijze van proef te beginnen, wilde de wethouder het liefst meteen in de gehele gemeente overstappen op een diftar systeem. De beleidsmedewerker weet over de rol van de wethouder te vertellen: *'(...) we hadden drie kernen, om dan met één te beginnen. Maar hij wilde meteen alles invoeren en hij heeft*

*toen ook de raad helemaal mee gekregen, dus zijn we daar heel vlot mee gestart'* (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Ook de wethouder zelf geeft aan dat het initiatief hoofdzakelijk van zijn kant kwam, en hij de invoering meteen in alle drie de kernen wilde laten starten (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014).

De directe aanleiding lag hem dus voornamelijk in deze twee factoren. In het voorjaar van 1998 is vervolgens binnen de gemeente begonnen met het uitwerken van de ideeën voor de invoering van een diftar systeem. Gevraagd naar het doel achter de tariefdifferentiatie, de *governmental rationality*, geeft de wethouder aan dat er voornamelijk twee gedachten achter zitten (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Enerzijds is dat het gestalte geven aan het principe de vervuiler betaalt en daarmee de burger de gelegenheid bieden de kosten te laten dalen, anderzijds is dat het verhogen van het scheidingspercentage, teneinde recycling te bevorderen en de hoeveelheid restafval te doen afnemen (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Er is dus een financiële kant en een duurzaamheidskant. De wethouder geeft aan zowel het financiële als het duurzaamheidsaspect belangrijk te vinden, voor hem waren beide aspecten goede redenen om over te gaan tot tariefdifferentiatie (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Ook de beleidsmedewerker geeft aan dat zowel de toepassing van het principe de vervuiler betaalt als duurzaamheid een belangrijke rol heeft gespeeld (persoonlijke communicatie, 15 april 2014).

In het raadsvoorstel dat op 25 augustus 1998 werd ingediend (raadsvoorstel, 25 augustus 1998), ligt de nadruk echter vooral op de financiële aspecten. Onder de titel 'Waarom tariefdifferentiatie' wordt wel het milieu genoemd, maar wel in die zin dat *'vanuit milieutechnisch oogpunt storten als ongewenst wordt gezien en er daarom meer aandacht dient te komen voor preventie, hergebruik en als dat ook niet mogelijk was het verbranden van afval. Verbranden van afval is echter duur en ook de transportkosten nemen toe'* (Raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Hieruit blijkt dat de aandacht vooral ligt bij de financiële kant van het verhaal, en milieuregelgeving als een van de oorzaken wordt gezien van hogere kosten. Het is immers vanuit milieutechnisch oogpunt dat storten ongewenst is en daarboven verbranding de voorkeur krijgt, maar dit is ongewenst omdat het leidt tot hogere kosten. De *governmental rationality* die gebruikt is in het raadsvoorstel is dan ook vooral de financiële kant: toepassen van het principe de vervuiler betaalt en daarmee de burger de gelegenheid bieden de kosten van de afvalstoffenheffing te verlagen (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Ook wordt genoemd dat dit zal leiden tot een rechtvaardigere verdeling van de kosten.

Zowel de wethouder als de beleidsmedewerker geven in de gesprekken aan dat zij bij de burger meer bereidwilligheid om beter te scheiden verwachtten vanwege te behalen financieel voordeel, dan vanwege milieuwinst (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014; persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Het beleidsprobleem wordt daarom dan ook hoofdzakelijk geframed als een financieel vraagstuk, met daarbij enige aandacht voor het milieu. Door tariefdifferentiatie te presenteren als systeem waarbij zowel de kosten kunnen worden verlaagd als milieuwinst mee kan worden geboekt, werd ook meteen voorkomen dat er sprake zou zijn van *competing rationalities* tussen partijen die de milieuwinst voorop stellen enerzijds en partijen die de financiële kant voorop stellen anderzijds.

Ook uit het verslag van de raadsvergadering, waarin de invoering van een diftar systeem aan de orde is geweest, komt het beeld naar voren dat vooral de financiële kant van belang is geweest (raadsvergadering, 7 september 1998). Zo blijkt uit de inbreng van de Ouderen Partij dat zij zich afvraagt of de beoogde kostenbesparing wel gaat worden gehaald (raadsvergadering, 7 september 1998). De VVD noemt alleen de

financiële onderbouwing (raadsvergadering, 7 september 1998). Het CDA ziet de aanzienlijke kostenbesparing alleen al als reden om het systeem in te voeren, naast de eerlijkere verdeling van de kosten (raadsvergadering, 7 september 1998). De woordvoerder van Sterksel 2000 noemt harmonisatie van de kosten als reden voor invoer (raadsvergadering, 7 september 1998). De spreker van de PvdA gaat in op de berekeningen van de kosten en noemt ook kort dat het gemak voor de burgers dient te worden gehandhaafd (raadsvergadering, 7 september 1998). Alleen de Heezer Verenigde Partij benoemt in de raadsvergadering het milieubelang, en merkt hierover op dat dit alleen wordt gehaald bij een strenge naleving van de scheiding van afvalsoorten (raadsvergadering, 7 september 1998). Daarnaast wordt ook door deze partij de financiële onderbouwing benoemd.

Waar de wethouder en de beleidsmedewerker beiden dus wel noemen dat zowel de duurzaamheidskant als de financiële kant een belangrijke rol hebben gespeeld (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014; persoonlijke communicatie, 15 april 2014), ontstaat uit het raadsvoorstel (raadsvoorstel, 25 augustus 1998) en het verslag van de raadsvergadering (raadsvergadering, 7 september 1998) het beeld dat het beleidsprobleem hoofdzakelijk is geframed als een financieel vraagstuk.

Het beoogde doel dat zo werd gesteld om dit beleidsprobleem op te lossen, namelijk de verlaging van en een eerlijkere verdeling van de afvalstoffenheffing, kon rekenen op brede consensus is gebleken. Zowel de wethouder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014) als de beleidsmedewerker (persoonlijke communicatie, 15 april 2014) geven aan dat dit idee gesteund werd door vrijwel alle betrokkenen. De beleidsmedewerker zegt hier over: *'Eigenlijk stond iedereen er wel achter'* (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). De discussie die gevoerd werd betreft voornamelijk de vraag of tariefdifferentiatie ook daadwerkelijk zou leiden tot een verlaging en eerlijkere verdeling van de kosten, niet of deze verlaging überhaupt gewenst was (raadsvergadering, 7 september 1998).

Over het te bereiken doel, lagere en eerlijk verdeelde kosten van de afvalstoffenheffing, bestond dus consensus tussen de verschillende governing agencies (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Er was door de wethouder inmiddels een raadsvoorstel ingediend dit te bereiken met de invoering van een diftar systeem (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Dit raadsvoorstel moest nu nog wel worden aangenomen door de gemeenteraad, wilde de wethouder daadwerkelijk over kunnen gaan tot de invoering van een diftar systeem. Daarom worden er niet alleen argumenten genoemd waarom tariefdifferentiatie nodig is, waarbij de aandacht dus met name op de financiële aspecten wordt gevestigd, maar ook argumenten waarom juist tariefdifferentiatie zal helpen om recht te doen aan het principe de vervuiler betaalt en een verlaging van de kosten. Naast het noemen van het doel van de invoering van een diftar systeem, is er dus ook aandacht voor waarom tariefdifferentiatie het juiste middel zou zijn om dit doel te bereiken. Teruggrijpend op het analytisch kader van Bulkeley et al. is er dus ook aandacht voor de governmental technologies.

Uit de gesprekken met de beleidsmedewerker (persoonlijke communicatie, 15 april 2014) en de wethouder (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014) blijkt dat het voor de wethouder duidelijk was dat de juiste governmental technology de invoering van een diftar systeem was. Er zijn geen plannen geweest voor het gebruik van andere governmental technologies, zoals de invoering van andere inzamelsystemen (persoonlijke communicatie, 1 mei 2014). Wel is er onderzoek gedaan naar welke vorm van diftar het beste zou zijn voor de situatie van de gemeente Heeze-Leende.

Bij het maken van deze keuze is veel samen gewerkt met de gemeenten Asten en Someren en gebruik gemaakt van ervaringen uit omliggende gemeenten, waar al eerder een diftar systeem was ingevoerd. Over de samenwerking met de gemeenten Asten en Someren wordt in het raadsvoorstel genoemd dat dit leidt tot ' (...) een groot aantal praktische en financiële voordelen (...). Onder andere de aankoop van containers en chips, het geven van voorlichting, samenwerking op het gebied van controle etc' (Raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Daarnaast is in het raadsvoorstel gebruik gemaakt van het rapport diftarsystemen, een rapport opgesteld door de hiervoor genoemde werkgroep diftarsystemen (raadsvoorstel, 25 augustus 1998).

Dit rapport behandelt vier verschillende vormen van tariefdifferentiatie aan de hand van een aantal criteria en dient puur ter ondersteuning bij het maken van een keuze, er wordt geen concrete aanbeveling in gedaan. In het raadsvoorstel wordt aangegeven: 'De werkgroep diftarsystemen onthoudt zich dan ook van een eindconclusie. Dit wordt aan de verschillende gemeenten zelf overgelaten' (Raadsvoorstel, 25 augustus 1998).

Op basis van dit rapport en de ervaringen in de gemeente Deurne, waar al eerder een diftar systeem op basis van volume- frequentie is ingevoerd, wordt een keuze gemaakt voor tariefdifferentiatie op basis van volume- frequentie (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). De genoemde argumenten zijn dat in ieder geval een systeem met containers gewenst is voor de gemeente, en dat van de systemen waarbij gebruik wordt gemaakt van containers het systeem op basis van volume- frequentie duidelijk de beste balans tussen de voor- en nadelen heeft (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Vervolgens worden enkele evaluatiepunten van het systeem in de gemeente Deurne genoemd waaruit onder meer blijkt dat het systeem daadwerkelijk leidt tot het reduceren van de hoeveelheid restafval en dat het voor de burger exact duidelijk is wat het aan de straat zetten van een container kost (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Daarnaast wordt genoemd dat er een logistiek voordeel optreedt doordat alleen volle containers aan de straat worden gezet (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Vervolgens worden nog enkele gunstige en ongunstige neveneffecten genoemd. Als gunstig neveneffect wordt onder meer genoemd dat het meeliften van derden beter geregeld kan worden. Als ongunstige neveneffecten worden onder meer genoemd dat illegaal storten voor zou kunnen komen en dat burgers waarschijnlijk minder geneigd zullen zijn plantsoenafval op gemeentegrond op te willen ruimen (Raadsvoorstel, 25 augustus 1998). De keuze voor een diftar systeem op basis van volume- frequentie is dus goed onderbouwd, waarbij de wethouder gebruikt maakt van het rapport diftarsystemen (raadsvoorstel, 25 augustus 1998).

Uit het gesprek met de beleidsmedewerker blijkt dat er nog wel twee discussiepunten zijn geweest (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Ten eerste was dat het ontstaan van ongewenste lekstromen, zoals illegale stortingen in het bos. Aan de hand van ervaringen uit andere gemeenten werd duidelijk dat dit heel erg mee viel, wel zou er flankerend beleid komen om het eventueel ontstaan van ongewenste lekstromen tegen te gaan (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Ten tweede was dat de vraag of mensen die leven van een laag inkomen niet de dupe zouden zijn van dit systeem (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Hierover werd al snel gezegd dat de mensen nu juist voor een groot deel zelf in de hand zouden hebben hoeveel zij moesten gaan betalen, en door goed te scheiden dus hun kosten laag konden houden. De beleidsmedewerker voegt hier nog aan toe: 'En dan is er niet eens een discussie geweest dat we het niet zouden moeten doen, maar meer van daar moeten we wel aandacht voor

*hebben en handhaven op illegaal storten. En we moesten aandacht hebben voor mensen die het financieel wat minder hadden'* (persoonlijke communicatie, 15 april 2014).

Uit het verslag van de raadsvergadering blijkt dat de meeste partijen het eens waren over dat het invoeren van een volume- frequentie systeem ook zou leiden tot de beoogde doelstelling, en het dus het juiste middel zou zijn om in te zetten (raadsvergadering, 7 september 1998). De sprekers van de Ouderen Partij en de Heezer Verenigde Partij hebben echter wel kritiek op het voorstel. Het grootste punt van zorg voor de Ouderen Partij is het ontstaan van zwerfvuil en de mogelijkheid dat burgers afvalzakken in openbare afvalbakken zouden deponeren (raadsvergadering, 7 september 1998). Hierdoor zullen de kosten voor Rijkswaterstaat toenemen, wat uiteindelijk op rekening van de belastingbetaler komt. Wanneer deze kosten worden mee gerekend, twijfelt hij er aan of de kosten inderdaad zullen afnemen (raadsvergadering, 7 september 1998). De wethouder antwoordt hierop dat deze punten al in de commissie zijn behandeld en dat het voor hen duidelijk is dat het voeren van flankerend beleid belangrijk is om het diftar systeem succesvol te laten verlopen (raadsvergadering, 7 september 1998). De Heezer Verenigde Partij betwijfelt echter of de invoering van een diftar systeem de kosten van de afvalstoffenheffing überhaupt zou verlagen (raadsvergadering, 7 september 1998). De spreker veronderstelt dat de verwachte volumereductie in het restafval niet zal worden behaald, waardoor er geen besparing van de kosten optreedt. De wethouder antwoordt hierop dat de burger dat zelf in de hand heeft en wijst er op dat in Deurne positieve resultaten zijn behaald (raadsvergadering, 7 september 1998).

Verder zijn er wel sprekers met zorgen over de financiële uitwerking, omdat deze op het moment van de raadsvergadering nog niet compleet is. Deze zorgen gaan echter alleen om de daadwerkelijke uitwerking, er worden geen zorgen geuit over de vraag of tariefdifferentiatie daadwerkelijk tot lagere kosten zal leiden (Raadsvergadering, 7 september 1998).

Op de raadsvergadering van zeven september 1998 wordt dan ook een principebesluit genomen om over te gaan tot tariefdifferentiatie (raadsvergadering, 7 september 1998). De nadere financiële invulling van het besluit is in de weken hierna gemaakt. Op 1 januari 1999 is vervolgens in heel de gemeente tariefdifferentiatie op basis van volume- frequentie ingevoerd (persoonlijke communicatie, 15 april 2014). Het proces hiernaar heeft minder dan een jaar tijd gekost en is vrij soepel verlopen. Op de invulling van enkele concrete punten na, heeft er nauwelijks onenigheid bestaan tussen de betrokken actoren over het te voeren beleid.

#### **4.1.3 Typering van het beleidsprobleem**

Nu dat het beleidsproces in kaart is gebracht, kan de typering van beleidsproblemen van Hoppe (2002) worden toegepast op deze casus. Zoals we hebben gezien geschiedt deze typering aan de hand van twee variabelen.

De eerste is de mate van normatieve consensus die tussen de betrokken actoren bestaat over het te bereiken doel van het beleid. Terugkijkend op het beleidsproces in deze casus kan worden gesteld dat de mate van consensus hierover vanaf het begin af aan groot was. Het beleidsprobleem werd gedefinieerd als een financieel vraagstuk, waarbij de governmental rationality het verlagen en eerlijker verdelen van de kosten was. Hierin konden alle partijen zich vinden. Daarnaast is er aandacht geweest voor de duurzaamheidskant, zij het wel een stuk minder. Hierover is geen discussie gevoerd, er zijn geen actoren geweest die zich tegen een duurzamer afvalbeleid hebben uitgesproken. Doordat de wethouder al vanaf het begin tariefdifferentiatie heeft



gepresenteerd als een systeem waarbij zowel de kosten werden verlaagd en rechtvaardiger verdeeld als dat er milieuwinst mee werd geboekt zijn deze doelen ook niet tegenover elkaar komen te staan. Wat betreft het te bereiken doel bestond er dus aanzienlijke consensus. Dit komt vooral doordat het beleidsprobleem op zo'n manier is geframed, dat hier überhaupt geen of weinig partijen tegen zouden zijn.

De tweede variabele aan de hand waarvan de typering van beleidsproblemen geschiedt, is de mate van cognitieve zekerheid die bestaat over de middelen die dienen te worden ingezet om het gewenste doel te bereiken, ofwel de governmental technologies. In deze casus was het voor de wethouder meteen duidelijk dat de invoering van tariefdifferentiatie zou leiden tot de gewenste doelstelling, onder meer aan de hand van het rapport diftarsystemen en gegevens uit andere gemeenten. Er wordt hier dus gebruik gemaakt van expertise, aangeleverd door de werkgroep diftarsystemen in de vorm van een rapport. Voor de wethouder was de cognitieve zekerheid dus groot.

Door in het raadsvoorstel aan te geven dat een diftar systeem op basis van volume- frequentie zou leiden tot de gewenste verlaging en eerlijkere verdeling van de kosten van de afvalstoffenheffing, presenteerde de wethouder dit vraagstuk hier als een gestructureerd beleidsprobleem. Er was immers consensus over het te bereiken doel, en er bestond zekerheid over welke middelen hiertoe dienden te worden ingezet.

Er bleken bij andere partijen echter wel twijfels te bestaan over de governmental technologies. Zo was de Heezer Verenigde Partij van mening dat het invoeren van tariefdifferentiatie niet zou leiden tot lagere kosten, naar aanleiding van geluiden uit andere gemeenten. De Ouderen Partij stelde ook dat de invoering van een diftar systeem uiteindelijk niet zou leiden tot lagere kosten, omdat het opruimen van zwerfvuil en illegaal gestort afval toch ook op kosten van de belastingbetaler zal moeten worden opgeruimd (Raadsvergadering, 7 september 1998). Deze twee partijen stelden dus dat de invoering van een diftar systeem zoals voorgesteld niet de juiste governmental technology was voor het bereiken van de governmental rationality, waar wel consensus over bestond.

Er bestond dus geen zekerheid over de in te zetten middelen om tot lagere kosten van de afvalstoffenheffing te komen. Door deze verschillende opvattingen over de governmental technologies, was op dat moment dus sprake van een matig gestructureerd beleidsprobleem/doelen naar de indeling van Hoppe (2002). Het conflict dat bestond ging dan ook niet over de governmental rationality, maar over de te gebruiken governmental technologies.

De Heezer Verenigde Partij kon zich echter niet beroepen op harde gegevens, ze had alleen geluiden gehoord over een lagere volumereductie in restafval dan verwacht. Er was dan ook geen sprake van harde contra-expertise dat zou kunnen leiden tot een afbraak van de autoriteit van de expertise waar het raadsvoorstel op gebaseerd was.

We hebben gezien dat de wethouder de geuite zorgen heeft beantwoord door te verwijzen naar resultaten in andere gemeenten en het rapport diftarsystemen. Dit rapport was samengesteld door een brede werkgroep en had geen politieke motivatie, het diende puur ter technische ondersteuning (raadsvoorstel, 25 augustus 1998). Hierdoor kon de wethouder verwijzen naar objectieve gegevens en kon hij zijn voorstel nogmaals onderbouwen.

Hierbij werd de zorg over de toename van zwerfafval onderkend, maar wees de wethouder er ook op dat flankerend beleid en een goede voorlichting naar de burger er voor zouden moeten zorgen dat illegale stortingen niet of nauwelijks zouden voorkomen (raadsvergadering, 7 september 1998).

Het punt van de Heezer Verenigde Partij kon de wethouder dan ook tegen spreken doordat in het rapport diftarsystemen op basis van onderzoek positieve cijfers naar voren kwamen over mindering in restafval (raadsvergadering, 7 september 1998). Door te kunnen verwijzen naar een objectief rapport en de resultaten in enkele buurgemeenten heeft de wethouder er voor kunnen zorgen dat de betrokken partijen het eens werden over de in te zetten middelen om het gewenste doel te bereiken. Er ontstond dus een grote mate van zekerheid van kennis over de governmental technologies in het beleidsproces. Het beleidsprobleem verschoof zodoende van een matig gestructureerd beleidsprobleem/doelen naar een gestructureerd beleidsprobleem. Daardoor kwam het dan ook dat nog in dezelfde raadsvergadering als waarin nog enkele zorgen naar voren werden gebracht, er een principebesluit kon worden genomen tot de invoering van een diftar systeem op basis van volume-frequentie (raadsvergadering, 7 september 1998).

## 4.2 Zaltbommel

In de gemeente Zaltbommel is op 1 januari 2014 het inzamelsysteem 'Goed scheiden loont' ingevoerd (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Dit systeem houdt in dat naast een vast bedrag per jaar ook een bedrag wordt betaald per keer dat het restafval wordt aangeboden. Het is dus een systeem op basis van gedifferentieerde tarieven, ofwel een diftar systeem. Overige stromen dan het restafval kunnen kosteloos worden aangeboden. In de gemeente Zaltbommel is de afvalinzameling in het beheer van de Afvalverwijdering Rivierenland (Avri), dat de inzameling voor tien gemeenten in de regio verzorgt. Dit zijn Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel (Regio Rivierenland, 2014). Avri is een onderdeel van Regio Rivierenland, een samenwerkingsverband tussen dezelfde tien gemeenten. Deze gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid voor een aantal beleidsterreinen afgedragen aan het Algemeen Bestuur van de regio. Dit zijn onder meer logistiek, recreatie en toerisme. Het afvalbeleid valt ook hier onder.

Aan de hand van het analytisch raamwerk van Bulkeley et al. (2007) zal in paragraaf 4.2.2 het beleidsproces omtrent de invoering van 'Goed scheiden loont' in kaart worden gebracht. Vervolgens zal in paragraaf 4.2.3 de typering van beleidsproblemen van Hoppe worden toegepast op de casus Zaltbommel. In paragraaf 4.2.1 wordt nu eerst een overzicht gegeven van de betrokken actoren bij het beleidsproces.

### 4.2.1 Governing agencies en institutional relations

Governing Agencies	
<b>Gemeente Zaltbommel:</b>	<u>Ambtelijk:</u> - Beleidsmedewerker <u>Bestuurlijk:</u> - gemeenteraad
<b>Inzamelaar:</b>	- Avri
<b>Regio Rivierenland:</b>	- Algemeen Bestuur - Buurgemeenten uit de regio

Tabel 3. Governing Agencies in de casus Zaltbommel.

Bij het beleidsproces omtrent de invoering van 'Goed scheiden loont' in de gemeente Zaltbommel zijn meerdere governing agencies betrokken geweest, zoals te zien is in tabel 3. Ten eerste is dat de gemeente Zaltbommel zelf. De gemeente Zaltbommel is hier voornamelijk ambtelijk bij betrokken geweest, doordat de beleidsmedewerker die over het afvalbeleid gaat hier aan heeft mee gewerkt (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Bestuurlijk is de gemeente in veel mindere mate betrokken geweest bij het beleidsproces. Dat komt doordat het beleidsterrein afval een van de beleidsterreinen is die onder het samenwerkingsverband Regio Rivierenland vallen (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014), waar bij de institutional relations dieper op in wordt gegaan. Ten tweede is de Avri betrokken geweest bij het beleidsproces, de inzamelaar in de regio. De Avri is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten onder de Regio Rivierenland en is een uitvoerende organisatie (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

De derde betrokken partij is het Algemeen Bestuur van de Regio Rivierenland. Het Algemeen Bestuur wordt hier als een van de governing agencies beschouwd, omdat het eigen bevoegdheden heeft op een groot aantal beleidsterreinen. Het is echter wel een actor die voortkomt uit een van de institutional relations, namelijk de Regio Rivierenland. Het Algemeen Bestuur is daarmee een bestuurslaag die voortkomt uit het samenwerkingsverband Regio Rivierenland, bestaande uit de hierboven genoemde tien gemeenten. Er wordt dan ook nader op deze actor in gegaan bij de institutional relations. Ook de andere gemeenten die onder de Regio Rivierenland vallen zijn betrokken geweest bij het beleidsproces, doordat zij ieder hun eigen afvaardiging hebben in het Algemeen Bestuur van de regio (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Samenwerkingsverbanden (formeel)	Deelnemers
<b>Regio Rivierenland</b>	- Tien gemeenten uit de regio
<b>Vakberaad</b>	- Afgevaardigden gemeenten - Medewerkers Avri

Tabel 4. Samenwerkingsverbanden in de casus Zaltbommel.

In deze casus is het component institutional relations duidelijk aanwezig. Het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband Regio Rivierenland is in deze casus namelijk een invloedrijke partij, mede door de al eerder genoemde eigen bevoegdheden die zij heeft. De Regio Rivierenland is een samenwerkingsverband tussen tien gemeenten dat zich bezig houdt met een grote diversiteit aan beleidsterreinen, waaronder ook het afvalbeleid (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De gemeenten die deelnemen aan dit samenwerkingsverband zijn Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdiel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Zij hebben de beslissingsbevoegdheid op een groot aantal beleidsterreinen afgedragen aan het Algemeen Bestuur van de Regio Rivierenland. Wel blijven ze zelf invloed houden, doordat alle gemeenten hun eigen inbreng hebben in dit samenwerkingsverband. Het betekent wel dat bijvoorbeeld beslissingen over de invulling van het afvalbeleid worden genomen door het Algemeen Bestuur van de Regio, en niet door de individuele gemeenten op zich (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). We zien hier dus dat door het aangaan van het samenwerkingsverband de deelnemende gemeenten een stuk bevoegdheid afdragen, dit heeft gevolgen voor de macht die gemeenten zelf nog hebben in het beleidsproces.

Een manier waarop institutionele samenwerking in de Regio Rivierenland op een belangrijk thema in deze casus wordt vorm gegeven, is het vakberaad afval. Aan dit vakberaad neemt van iedere gemeente onder de Regio Rivierenland een ambtelijke afvaardiging deel, naast enkele medewerkers van de Avri (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Het vakberaad is dus een ambtelijke samenwerkingsvorm die voortkomt uit de Regio Rivierenland, terwijl het Algemeen Bestuur een bestuurlijke samenwerkingsvorm is. De beleidsmedewerker van de gemeente geeft aan dat in het vakberaad onderwerpen worden ingebracht door een van de deelnemende gemeenten of door de Avri, om de werkzaamheden op het gebied van afval op elkaar af te kunnen stemmen en samenwerking op dit gebied te stimuleren (persoonlijke communicatie, 24

juni 2014). De beleidsmedewerker milieu van Zaltbommel zit namens zijn gemeente in dit vakberaad.

#### 4.2.2 Het beleidsproces

In het beleidsproces naar de invoering van 'Goed scheiden loont' is de Avri de initiatiefnemer geweest (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De medewerker van de Avri geeft aan dat het de Avri is geweest dat de gemeenten er op heeft gewezen dat het afvalscheidingpercentage hoger moest worden (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Het is echter duidelijk geworden dat de Avri een uitvoerende organisatie is en geen bestuursorgaan. Zelf zegt de medewerker van de Avri hierover: *'... eigenlijk zou het zo moeten werken dat de gemeenten tegen Avri als organisatie zouden moeten zeggen van ja, wij willen dat die 65 procent gehaald wordt, maar eigenlijk is het dat Avri dan aan de bel trekt, ook bestuurlijk, van luister ja we hebben landelijke doelstellingen, die halen we hier niet, dus we zullen wat moeten doen'* (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Ook de beleidsmedewerker van de gemeente geeft aan dat de aanzet om iets te gaan doen om het afvalscheidingpercentage te verhogen vanuit de Avri kwam (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Hij zegt daarover dat de deskundigheid op het gebied van afval bij de Avri zit en het dus ook niet gek is dat zij met dit idee zijn gekomen (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De Avri pakt in dit geval dus een stuk initiatief omdat het niet uit de gemeenten of de Regio Rivierenland zelf kwam.

De Avri heeft dit gedaan door in het vakberaad te laten weten dat de afvalscheidingpercentages in gemeenten binnen de regio te laag waren (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Zoals hierboven aangegeven worden in dit vakberaad door verschillende partijen onderwerpen ingebracht om de samenwerking te bevorderen. In dit geval heeft de Avri in het vakberaad laten weten dat de regio niet voldeed aan de landelijke richtlijn qua scheidingspercentages (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Er werden al wel allerlei acties en projecten uitgevoerd in verschillende gemeenten, maar deze acties hadden geen blijvend effect op het scheidingspercentage. De medewerker van de Avri geeft aan dat er binnen de Avri toen het besef begon te ontstaan dat wanneer ze de nationale doelstelling in de regio wilden gaan halen, er toch een grotere verandering plaats zou moeten vinden dan wat losse acties en projecten (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Als eerste stap is toen het probleem van het te lage scheidingspercentage in het vakberaad aangestipt. Uiteindelijk is het idee van het anders aanpakken van de afvalinzameling dus via het vakberaad op de politieke agenda terecht gekomen, in eerste instantie ambtelijk. Pas veel later is het ook op de bestuurlijke agenda terecht gekomen, bij het Algemeen Bestuur van de Regio Rivierenland.

Op dit moment in het proces was het probleem dat de doelstelling in het landelijk afvalbeheerplan, namelijk een scheidingspercentage van 65 procent, niet werd behaald (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Het doel dat de Avri wilde bereiken met het aanpassen van de toenmalige situatie aan, ofwel de governmental rationality achter deze probleemdefiniëring van de Avri, was dan ook het behalen van de landelijke doelstelling wat betreft scheidingspercentage.

De medewerker van de Avri geeft aan dat zij het behalen van de 65 procent afvalscheiding ook mee hebben genomen in het Strategisch bedrijfsplan 2011-2015 (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). In dit bedrijfsplan staan zeven strategische doelstellingen genoemd, een daarvan is 'milieubewust ondernemen' (strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011). Onder milieubewust ondernemen valt onder meer

het duurzamer maken van de eigen bedrijfsvoering, maar ook het behalen van de doelstellingen op het gebied van afvalscheiding. Er staat in dit bedrijfsplan opgenomen dat hoewel de scheidingspercentages in de regio hoger liggen dan het landelijk gemiddelde, de doelstellingen de afgelopen jaren nooit zijn behaald. Om het behalen van de doelstellingen wel mogelijk te maken gaat de Avri in overleg met andere partijen *'een visie opstellen om te komen tot een nog duurzamere en tevens toekomstbestendige afvalinzameling'* (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011).

Tevens valt in dit bedrijfsplan te lezen dat als gevolg daarvan inzamelmethoden zullen worden ingevoerd waarmee de doelstellingen kunnen worden behaald (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011). Uit het bedrijfsplan valt dus al af te leiden dat de Avri richting kiest voor het veranderen van de inzamelmethode, en niet bijvoorbeeld voor nascheiding. Hoewel er nog niet wordt gesproken over welke inzamelmethode dat gaat worden, wordt hier toch al een basis gelegd voor de gebruikte middelen om het doel te gaan halen, de governmental technology uit het kader van Bulkeley et al. (2007). Dit terwijl uit de interviews (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014; persoonlijke communicatie, 2 juli 2014) blijkt dat er in dit stadium eigenlijk alleen nog maar het probleem van de te lage scheidingspercentages werd geadresseerd, en er nog niet werd gesproken over welke oplossingsrichting gekozen zou moeten worden. De Avri is hiermee een stap voor op de andere actoren, en weet het beleidsprobleem hier te framen als een probleem van de inzamelvorm.

Door vervolgens in het vakberaad aan te kaarten dat de scheidingspercentages achter bleven bij de doelstellingen, is het besef tot de noodzaak iets te gaan veranderen ook doorgedrongen in de gemeenten (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Daarnaast geeft de medewerker van de Avri aan dat voor het opstellen van het Strategisch bedrijfsplan ook 'een rondje' is gehouden langs de colleges van B&W, om het probleem van het te lage scheidingspercentage onder de aandacht te brengen (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Nadat dit ook was aangekaart in het vakberaad werd *'het urgentiebesef uiteindelijk wel omarmd door de gemeenten'* (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Er was nu dus een gedeelde governmental rationality tussen de Avri en de verschillende gemeenten, namelijk het behalen van de landelijke doelstelling.

Uit het strategisch bedrijfsplan van de Avri blijkt dat de wens om de scheidingsdoelstellingen te halen wordt ingegeven door het idee milieubewust te gaan ondernemen (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011). Zo wordt er genoemd dat grondstoffen opraken en toekomstige generaties in de problemen komen als we niet op een duurzamere manier met ons afval om gaan. Daarnaast valt er te lezen dat ook de burger verwachtingen heeft op het gebied van duurzaamheid van bedrijf dat zich bezig houdt met afvalinzameling. Zij kunnen immers een sleutelrol spelen in het sluiten van de kringloop, doordat zij werkzaam zijn aan het eind van de keten. Dat de Avri deze wens omarmd heeft blijkt wel uit de zin: *'Waar vroeger de volksgezondheid de belangrijkste drijfveer voor de afvalinzameling door AVRI was, wordt grondstofschaarste dat in de toekomst. Voor AVRI betekent dit, dat het bijdragen aan de vermindering van de behoefte aan nieuwe grondstoffen de kern van haar beleid wordt. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in de opgave om zo hoog mogelijke scheidingspercentages te realiseren'* (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011). Daarnaast wordt genoemd dat *'AVRI transformeert van inzamelaar tot grondstofleverancier als gevolg van de groeiende behoefte van de maatschappij aan grondstoffen en de eindigheid aan primaire grondstoffen. Het afvalbeleid zal dan ook vooral gericht worden op het doel om zo weinig mogelijk afval te verbranden en er voor te zorgen dat zo veel mogelijk afval weer opnieuw als grondstof kan*

*worden gebruikt'* (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011). In het vakberaad heeft de Avri hoofdzakelijk gewezen op de noodzaak van het behalen van de nationale doelstellingen, maar de governmental rationality daar achter is het duurzamer omgaan met grondstoffen en hergebruik bevorderen (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011).

Door het wijzen op het belang van het behalen van de nationale doelstellingen heeft de Avri alle gemeenten, of in ieder geval de ambtelijke afvaardiging daarvan in het vakberaad, handig dezelfde kant op weten te krijgen. Het belang van verandering voor het kunnen behalen van de landelijke doelstelling was ook al even licht bestuurlijk aangekaart, door het 'rondje' langs de colleges van B&W (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

Het besef om iets structureel te moeten gaan veranderen bestond inmiddels dus, nu was het tijd om een oplossingsrichting te gaan kiezen. De vraag was dus welke middelen moesten worden gaan ingezet om tot een hoger scheidingspercentage te komen, de governmental rationality. Hier komt dus het concept governmental technologies uit het kader van Bulkeley et al. (2007) naar voren.

Ook hierin was het de Avri die het initiatief nam (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Eerder viel al te lezen dat de Avri in haar strategisch bedrijfsplan schrijft over het invoeren van inzamelmethoden om de doelstellingen te kunnen behalen. Uit het interview met de medewerker van Avri blijkt ook dat er alleen sprake was van het kiezen van een inzamelvariant, er is niet gesproken over bijvoorbeeld nascheiding (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De beleidsmedewerker van de gemeente vertelt dat de Avri in het vakberaad vervolgens kwam met het idee de afvalinzameling anders aan te gaan pakken, ook uit het interview met hem blijkt dus dat er meteen werd gesproken over het aanpakken van de inzameling, nadat eenmaal duidelijk was de met een status quo de doelstellingen niet behaald zouden gaan worden (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

In het interview met de medewerker van de Avri vertelt hij dat de Avri vervolgens een onderzoek is begonnen naar verschillende innovatieve inzamelsystemen die in Nederland op dat moment al werden gebruikt (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Daaruit kwamen drie systemen die kansrijk werden geacht. Dat waren een systeem op basis van omgekeerd verzamelen, een op basis van droge herbruikbare fractie en een op basis van diftar (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Een systeem op basis van omgekeerd verzamelen wil zeggen dat alle herbruikbare stromen bij bewoners thuis worden ingezameld, en zij het restafval naar een centrale locatie in de wijk moeten brengen. Een systeem op basis van droge herbruikbare fractie betekent dat er wordt gewerkt met drie mini-containers: een voor restafval; een voor gft; een voor alle stromen die kunnen worden hergebruikt. Een systeem op basis van diftar houdt in dat de hoogte van de afvalstoffenheffing per bewoner verschilt, naar mate de hoeveelheid restafval die zij aanbieden (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

De betrokkenen binnen de organisatie hebben over deze inzamelvarianten een presentatie gehouden waaruit de Avri concludeerde dat een diftar variant voor de Regio Rivierenland het meest kansrijk zou zijn (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De belangrijkste eis was namelijk dat de 65 procent afvalscheiding zou worden behaald, en het systeem met droge herbruikbare fractie had zichzelf nog niet bewezen, dit bevond zich nog in de proeffase. Bij omgekeerd verzamelen was dat in iets mindere mate het geval, maar wel wanneer het om een grote schaal zo als de Regio Rivierenland ging. Systemen op basis van omgekeerd verzamelen hadden zich alleen nog bewezen op kleinere schaal. De medewerker geeft hierover aan dat ze het binnen de Avri te risicovol

vonden om een dergelijk systeem in te voeren, terwijl er ook een systeem bestond dat zichzelf al wel op grotere schaal bewezen had (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Daarnaast kleefden er praktische bezwaren aan omgekeerd inzamelen. Dit zou erg lastig in te voeren zijn omdat de gemiddelde hoeveelheid restafval per inwoner in de regio nog erg hoog lag, en je de mensen dan zou opzadelen met onbegonnen werk. Voorts zegt hij: *'Dus we hadden zoiets van, de doelstelling moet eerst zijn het percentage van 65 procent te halen, en daaraan parallel dus de hoeveelheid restafval terug brengen. En dan kan je misschien weer naar een andere variant gaan'* (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Binnen de Avri viel de keuze dus op een diftar systeem, omdat de overtuiging bestond dat hiermee gegarandeerd de 65 procent doelstelling kon worden behaald (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

De voorkeursvariant van de Avri was dus een diftarsysteem. De medewerker van de Avri vertelt dat ze vervolgens ook een extern bureau onderzoek hebben laten doen naar verschillende inzamelvarianten (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Hij zegt hierover dat de overtuiging bestond dat er onderzoek moest worden gedaan dooreen onafhankelijke partij (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De positie van de Avri was niet onafhankelijk en dus moest een extern bureau worden ingeschakeld. Ook zegt hij hierover dat de Avri wel overtuigd kon zijn van een bepaald systeem, maar een onderzoeksbureau doet veel diepgaander onderzoek. Daarnaast geeft hij aan dat het inschakelen van een extern bureau er: *'... in de praktijk ook voor blijkt te zorgen dat we meer draagvlak krijgen'* (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De Avri was zich er dus van bewust dat alleen hun eigen onderzoek niet erg overtuigend zou zijn.

De beleidsmedewerker van de gemeente geeft ook aan dat een extern onderzoeksbureau, in opdracht van de Avri, onderzoek heeft gedaan naar verschillende vormen van afvalinzameling en de resultaten daarvan (persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014). Dat bureau heeft vervolgens een rapport gepresenteerd, hij zegt hierover: *'... die hebben allerlei opties in beeld gebracht, plussen en minnen, nou en dat rapport is dan natuurlijk ook in het proces mee genomen'* (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Ook in dit rapport kwam een diftar systeem naar voren als de meest succesvolle optie. Er is dus onderzoek gedaan door zowel de Avri zelf als een extern onderzoeksbureau.

Vervolgens zijn de resultaten van deze onderzoeken zowel ambtelijk als bestuurlijk voorgelegd, met daarbij vermeld wat de voorkeursvariant was van de Avri (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Ambtelijk was dat voornamelijk via het vakberaad. Bestuurlijk gezien was dat richting het Algemeen Bestuur van de regio, waar uiteindelijk de besluitvorming plaats vindt, maar ook bij de verschillende gemeenteraden en commissievergaderingen (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De beleidsmedewerker van de gemeente geeft hierover aan dat er naar aanleiding van de rapporten voorlichtingsbijeenkomsten zijn gehouden, zowel ambtelijk als bestuurlijk (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). In deze bijeenkomsten werden de onderzoeksresultaten toegelicht door de deskundigen van het adviesbureau en konden de afgevaardigden van de verschillende gemeenten ook terecht met hun vragen (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

De medewerker van de Avri vertelt dat bij het voorleggen van de onderzoeksresultaten de term diftar bewust vermeden werd, ze hebben dat 'goed scheiden loont' genoemd (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Dit is gedaan om het draagvlak voor deze optie te vergroten. Hij zegt daarover: *'Want als bestuurders gaan googelen op diftar, dan komen er heel veel hits met de negatieve effecten, om het maar zo te zeggen, komen dan naar voren en naar boven'* (persoonlijke communicatie, 2 juli



2014). De Avri heeft ook hier dus bewust gekozen voor een strategie om het draagvlak voor hun voorkeursvariant te vergroten.

Gevraagd naar de argumenten die zijn gebruikt geven zowel de medewerker van de Avri (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014) als de beleidsmedewerker van de gemeente (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014) aan dat het behalen van de scheidingsdoelstellingen het belangrijkste is geweest, om daarmee hergebruik van grondstoffen te bevorderen. Een strikte voorwaarde die echter werd gesteld was dat de kosten van de afvalstoffenheffing niet hoger mochten worden (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De beleidsmedewerker van de gemeente weet te vertellen dat het voor de gemeenteraad van Zaltbommel van belang was dat de afvalstoffenheffing zo beperkt mogelijk zou blijven (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De medewerker van de Avri geeft aan dat het Algemeen Bestuur van de regio zelfs als voorwaarde stelde dat de hoogte van de afvalstoffenheffing lager zou moeten worden dan op dat moment het geval was (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

Doordat bij de diftarvariant de inwoners zelf invloed op de kosten uit kunnen oefenen, kon hiervan worden gezegd dat de kosten lager zouden worden, indien mensen goed scheidingsgedrag zouden uitvoeren (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Op basis van de onderzoeksrapporten kon worden gesteld dat de kosten voor het grootste gedeelte van de inwoners ook daadwerkelijk omlaag zouden gaan. Daarnaast geeft de medewerker van de Avri aan dat een diftarsysteem politiek gezien makkelijk uit te leggen is vanuit verschillende hoeken (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Zo kunnen liberale partijen dit systeem omarmen wegens het principe de vervuiler betaalt, terwijl partijen zoals GroenLinks zich juist kunnen beroepen op de betere scheidingspercentages die kunnen worden bereikt (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Bestuurlijk zijn dan ook beide argumenten gebruikt om draagvlak te verkrijgen. Daarnaast geeft de beleidsmedewerker van de gemeente aan dat bewustwording bij de burgers om beter te gaan scheiden ook is gebruikt als argument (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Er waren echter ook tegenstanders van de invoering van 'Goed scheiden loont' (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Zo vertelt de medewerker van de Avri dat verschillende gemeenteraden niet vanaf het begin af aan overtuigd waren (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). De belangrijkste reden hiervoor was dat een aantal partijen niet geloofden dat de bewoners kosten zouden gaan besparen. Zij hadden berekend dat wanneer bewoners hun restafval container 26 keer per jaar aan zouden bieden, zij duurder uit zouden zijn in de nieuwe situatie. Hiervoor kon de Avri echter terug grijpen op het onderzoek dat was uitgevoerd door het extern adviesbureau en op ervaringscijfers uit de gemeente West Maas en Waal (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Uit het onderzoek bleek namelijk dat bewoners in de nieuwe situatie de container gemiddeld nog slechts dertien maal zouden aanbieden ter lediging. In de gemeente West Maas en Waal waren de containers al langer gechipt en daaruit bleek dat zelfs in de oude situatie bewoners hun container gemiddeld slechts 21 maal per jaar aanboden (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Dus ja, wanneer bewoners hun container 26 maal per jaar aanbieden zijn ze na de invoering van 'Goed scheiden loont' duurder uit, maar de Avri kon beargumenteren dat de containers een stuk minder vaak zouden worden aangeboden. Daarnaast werd genoemd dat er dumpingen zouden komen en de hoeveelheid zwerfafval zou toenemen, maar ook dat kon aan de hand van het onderzoek worden ontkracht (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

De beleidsmedewerker noemt nog een argument dat is aangevoerd tegen de invoering van 'Goed scheiden loont' (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Dat is

dat mensen die incontinentiemateriaal gebruiken, en dan met name ouderen, zich in een situatie bevinden waardoor ze hoe dan ook met veel restafval zitten (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De beleidsmedewerker geeft hierover aan dat deze geluiden eigenlijk vooral na de invoering van 'Goed scheiden loont' binnen kwamen, maar: '*... er was er eentje die deed het al voor het systeem, die voelde de bui al hangen*' (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Hierover is echter besloten na de invoering van 'Goed scheiden loont' te onderzoeken of hier een oplossing voor te vinden valt.

De discussie die er is geweest ging dus voornamelijk over de vraag of de bewoners wel daadwerkelijk goedkoper uit zouden zijn. Op basis van onderzoek en cijfers uit andere gemeenten kon worden aangetoond dat het grootste deel van de bevolking ook echt goedkoper uit zou zijn. Het afvalbeleid is een van de beleidsterreinen waarover de beslissingsbevoegdheid ligt bij het Algemeen Bestuur van de regio. Wilde de Avri 'Goed scheiden loont' ingevoerd krijgen dan was het dus zaak het Algemeen Bestuur te overtuigen. De medewerker van de Avri geeft hierover aan: '*... theoretisch gezien hoefde dit alleen maar door het Algemeen Bestuur van de regio, daar heeft ook de feitelijke of de finale besluitvorming plaatsgevonden*' (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Het Algemeen Bestuur van de regio wordt dan wel gevormd door afgevaardigden van alle deelnemende gemeenten, maar uiteindelijk is het dit Algemeen Bestuur dat verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Begin 2013 is dan ook door het Algemeen Bestuur het besluit genomen dat zou worden over gegaan tot de invoering van 'Goed scheiden loont'. Vervolgens is in 2013 de projectstructuur verder uitgewerkt en zijn de besluiten genomen over de tarieven (persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

#### 4.2.3 Typering van het beleidsprobleem

In deze paragraaf zal de typering van beleidsproblemen van Hoppe (2002) worden gebruikt om inzicht te krijgen in het beleidsproces uit de casus Zaltbommel. Dit zal gebeuren aan de hand van de twee genoemde variabelen in het theoretisch kader.

De mate van normatieve consensus tussen de betrokken governing agencies over het te bereiken doel van het beleid, is de eerste variabele. Dit slaat dus op de governmental rationality achter het beleid. In deze casus is er sprake van een hoge mate van consensus over de governmental rationality. Dit komt doordat nog voordat er sprake was van veranderend beleid al een doel was aangegeven door de Avri, namelijk het behalen van de nationale scheidingsdoelstellingen. Voordat er draagvlak werd gezocht voor een bepaald beleid, is er draagvlak gecreëerd voor deze governmental rationality.

Dit is gebeurd door zowel ambtelijk als bestuurlijk te wijzen op de nationale doelstelling, en het achterblijven daarin van de Regio Rivierenland. De governmental rationality van de Avri zelf was hiervoor echter de verduurzaming van de bedrijfsvoering, zo blijkt uit het strategisch bedrijfsplan (Strategisch bedrijfsplan 2011 – 2015, mei 2011). Hierin wordt gewezen op het belang van het hergebruik van grondstoffen wegens de toenemende schaarste hiervan. Door het beleidsprobleem te framen als een probleem van het niet voldoen aan nationale doelstellingen kregen ze vrij gemakkelijk alle neuzen dezelfde kant op. Alle betrokken partijen waren het er mee eens dat er iets moest gebeuren om de scheidingspercentages omhoog te krijgen en daarmee de doelstellingen te behalen, er bestond dus een hoge mate van consensus over het doel.

De tweede variabele aan de hand waarvan de typering van beleidsproblemen geschiedt is de mate van cognitieve zekerheid die bestaat over de in te zetten middelen om het gewenste doel te bereiken, ofwel de governmental technologies. Welk middel de Avri in wilde zetten om dit doel te behalen, wisten ze na een intern onderzoek ook al.

Namelijk een diftar systeem. De Avri wilde via het invoeren van een innovatief inzamelsysteem de scheidingspercentages opkrikken tot minimaal de nationale doelstellingen. Als governmental technology om het doel te bereiken zag de Avri het meeste heil in het invoeren van 'Goed scheiden loont'. Omdat binnen de Avri wel bekend was dat de term diftar voor weerstand zou zorgen, is gekozen om deze term te vermijden en het diftar systeem te presenteren onder de naam 'Goed scheiden loont'.

Om draagvlak te creëren voor het invoeren van een nieuw inzamelsysteem, heeft de Avri vervolgens nog onderzoek laten doen door een extern adviesbureau. Zoals duidelijk is geworden uit de beschrijving van het beleidsproces heeft de Avri ook zelf onderzoek gedaan, maar vonden ze het ook nodig een extern adviesbureau in te schakelen (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Door vooraf al een extern adviesbureau in te schakelen en de resultaten van dat onderzoek te gebruiken in plaats van hun eigen onderzoek, heeft ze voorkomen dat er strijd en discussie over de gebruikte kennis is ontstaan.

Vervolgens werden de verschillende mogelijkheden wat betreft de in te zetten governmental technologies gepresenteerd, waarbij de Avri hun voorkeursvariant aanwees. Deze voorkeursvariant, 'Goed scheiden loont', was de enige waarvan met grote zekerheid kon worden gezegd dat het zou leiden tot het behalen van de nationale scheidingsdoelstellingen in de Regio Rivierenland. Wat betreft de in te zetten middelen leek het dan ook vrij duidelijk welke dit zou moeten worden om de gedeelde governmental rationality te bereiken, zo werd het althans voorgesteld. Teruggrijpend op de typering van de beleidsproblemen van Hoppe (2002) lijkt hier dan ook duidelijk sprake van een gestructureerd beleidsprobleem.

Een van de voorwaarden die echter werd gesteld door de politiek, was dat het nieuwe systeem moest leiden tot lagere kosten dan de toenmalige situatie, dus een verlaging van de kosten van de afvalstoffenheffing (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014). Het doel van het nieuwe beleid was dus niet expliciet het verlagen van de kosten, maar dit werd wel als voorwaarde gesteld. Voor wat betreft de typering van Hoppe kan dus worden gesteld dat het doel niet langer alleen maar het behalen van de nationale scheidingsdoelstelling was, maar ook een verlaging van de kosten van de afvalstoffenheffing. Er kwam zo dus nog een governmental rationality bij.

Op dit punt bestonden bij enkele gemeenteraden twijfels omtrent 'Goed scheiden loont'. Zij geloofden dat inwoners juist duurder uit zouden komen wanneer 'Goed scheiden loont' zou worden ingevoerd. Zo bezien was er dus sprake van een matig gestructureerd beleidsprobleem/doelen, de partijen waren het immers wel eens over de te bereiken doelen, maar niet over de in te zetten middelen.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat deze bezwaren eigenlijk berustten op onderbuikgevoelens, zo werd in de beschrijving van het beleidsproces al duidelijk dat het idee bestond dat bewoners hun container 26 maal per jaar aan zouden bieden. Hier kon de Avri goed gebruik maken van het door een onafhankelijke partij uitgevoerde onderzoek, en de harde cijfers op basis van gechipte containers die ze hadden over de frequentie waarop containers worden aangeboden. Deze argumenten tegen 'Goed scheiden loont' konden dus met behulp van expertise worden ontkracht. Hiervoor was wel enige overredingskracht nodig, zo geeft de medewerker van de Avri aan (persoonlijke communicatie, 2 juli 2014).

Ook heeft het geholpen dat medewerkers van het onderzoeksbureau toelichting hebben gegeven op het rapport, in informatiebijeenkomsten waar medewerker en bestuurders van gemeenten ook vragen konden stellen (persoonlijke communicatie, 24

juni 2014). Hierdoor kon de twijfel over het effect van 'Goed scheiden loont' voor het grootste deel worden weg genomen.

Zodoende ontstond er cognitieve zekerheid omtrent de te gebruiken governmental technology en was er uiteindelijk toch sprake van een gestructureerd beleidsprobleem. Eerst werd het doel geformuleerd, waar vervolgens meerdere oplossingsrichtingen bij zijn gezocht. Op basis van onderzoek is zo gekozen voor het middel dat zou moeten leiden tot het vooraf opgestelde doel. Doordat onafhankelijk onderzoek is gedaan en een slimme framing waarbij de term diftar is vermeden, is er zo voor gezorgd dat er zonder al te veel moeite sprake was van een gestructureerd beleidsprobleem. Daardoor is het dan ook geweest dat het Algemeen Bestuur besloten heeft 'Goed scheiden loont' in de gehele Regio Rivierenland in te gaan voeren vanaf 1 januari 2014.

### 4.3 Lochem

De gemeente Lochem is op 1 januari 2013 overgestapt op een diftar systeem (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Bewoners van de gemeente betalen sindsdien een vast bedrag per jaar plus een variabel tarief. Het variabele tarief wordt bepaald door de frequentie waarop de container ter lediging wordt aangeboden. Inwoners betalen per keer dat zij de restafval en gft container aanbieden, overige afvalstromen kunnen zij kosteloos aanbieden (Circulus-Berkel, 2015).

De inzamelaar heet per 1 januari 2015 Circulus-Berkel, en komt voort uit een fusie tussen de twee inzamelbedrijven Circulus en Berkel Milieu. Tijdens het beleidsproces dat in kaart wordt gebracht en op het moment dat de interviews voor dit onderzoek zijn gehouden had de fusie nog niet plaats gevonden. Daarom zal in de uitwerking van deze casus gesproken worden over de twee inzamelaars Circulus en Berkel Milieu.

Door gebruik te maken van het analytisch raamwerk van Bulkeley et al. (2007) wordt in paragraaf 4.3.1 een overzicht gegeven van de betrokken governing agencies en de aanwezige samenwerkingsverbanden, en wordt in paragraaf 4.3.2 het beleidsproces omtrent de invoering van een diftar systeem inzichtelijk gemaakt. Daarna wordt in paragraaf 4.3.3 de typering van beleidsprocessen door Hoppe (2002) toegepast op het verloop van dit beleidsproces.

#### 4.3.1 Governing agencies en institutional relations

Governing Agencies	
<b>Gemeente Lochem:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Beleidsmedewerker</li><li>- Gemeenteraad</li><li>- Wethouder</li></ul>
<b>Inzamelaar:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Berkel Milieu</li><li>- Circulus</li></ul>
<b>Afvalverwerker:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Attero</li></ul>

Tabel 5. Governing agencies in de casus Lochem.

Om het beleidsproces omtrent de invoering van een diftar systeem in de gemeente Lochem inzichtelijk te maken, wordt eerst duidelijk gemaakt welke governing agencies kunnen worden onderscheiden. Een overzicht hiervan staat gegeven in tabel 5. Ten eerste is dat de afvalinzamelaar voor de gemeente Lochem, Berkel Milieu. Berkel Milieu heeft een nauwe samenwerking met Circulus, een andere afvalverwerker in de regio (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Samen hebben zij de afvalinzameling voor acht gemeenten in de regio in beheer. Dit zijn Apeldoorn, Epe, Deventer, Zutphen, Lochem, Doesburg, Brummen en Bronckhorst. Naast de inzamelaar heeft ook de gemeente zelf een belangrijke rol gespeeld in het beleidsproces. Op bestuurlijk vlak is dat de gemeenteraad geweest. De gemeenteraad van Lochem kent de volgende partijen: Gemeentebelangen; VVD; D66; GroenLinks; CDA; PvdA. Naast de gemeenteraad is ook de wethouder vanuit de gemeente een betrokken actor op bestuurlijk vlak. De wethouder op het gebied van afval gedurende de periode dat het beleidsproces heeft gespeeld werd geleverd vanuit GroenLinks. Ook op ambtelijk gebied is de gemeente Lochem betrokken geweest bij het beleidsproces, door het werk van de beleidsmedewerker milieu. Een

andere betrokken partij is Attero, de afvalverwerker voor onder meer de gemeente Lochem.

<b>Samenwerkingsverbanden</b>	
<b>Inzameldiensten onderling:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berkel Milieu</li> <li>- Circulus</li> </ul>
<b>Samenwerking tussen voorstanders van diftar systeem:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berkel Milieu</li> <li>- Circulus</li> <li>- Wethouder</li> <li>- Beleidsmedewerker gemeente</li> </ul>
<b>Samenwerking tussen tegenstanders van diftar systeem:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentebelangen</li> <li>- VVD</li> <li>- CDA</li> <li>- Attero</li> </ul>

Tabel 6. Samenwerkingsverbanden in de casus Lochem.

Het aspect institutional relations maakt duidelijk welke samenwerkingsverbanden er van belang zijn geweest in het beleidsproces, waarvan een overzicht wordt gegeven in tabel 6. Ten eerste is dat de samenwerking tussen Berkel Milieu en Circulus. De medewerker van Berkel Milieu geeft in het interview (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b) al aan dat zij aan de vooravond van een fusie staan. Berkel Milieu en Circulus voeren gezamenlijk beleid wat betreft de afvalinzameling en zijn bezig ook de bedrijfsvoering gezamenlijk te gaan uitvoeren. Twee andere actoren die nauwe samenwerking hebben gehad zijn de wethouder en de beleidsmedewerker van de gemeente. Zij zaten goed op een lijn op het onderwerp afval. Zij hebben zich daarnaast laten adviseren door Berkel Milieu en Circulus. Berkel Milieu en Circulus hebben bijvoorbeeld kostenberamingen gemaakt aan de hand waarvan de wethouder met een voorstel kon komen. Doordat de inzamelbedrijven ook op dezelfde lijn zaten als de wethouder en de beleidsmedewerker, bestond er ook tussen hen veel samenwerking.

Andere samenwerkingsverbanden zijn minder duidelijk aanwezig geweest, maar worden wel genoemd door de geïnterviewde actoren. Dit zijn bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden tussen Attero en een partij uit de gemeenteraad, of tussen Berkel Milieu en een partij uit de gemeenteraad. Dit zijn echter geen formele samenwerkingsverbanden en worden niet door alle partijen hetzelfde omschreven. Deze vormen van samenwerking komen hierna in de loop van de beschrijving van het beleidsproces aan bod.

#### 4.3.2 Het beleidsproces

In de gemeente Lochem is het de wethouder geweest die de invoering van een diftar systeem op de agenda heeft gezet (persoonlijke communicatie, 11 april 2014; persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Deze wethouder was sinds de vorming van het college in 2006 wethouder, deze werd ingebracht door GroenLinks (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De afvalinzamelaar, Berkel-milieu, had daarnaast al een afval 2030 programma lopen in haar inzamelgebied (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b), samen met Circulus, een afvalinzamelaar waar Berkel-milieu nauw mee samen werkt. Dat programma houdt in dat de regio er naartoe werkt afvalvrij te zijn in

2030 (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Daarbij hoort een betere afvalscheiding teneinde een lagere hoeveelheid restafval te bereiken.

De wethouder geeft hierover aan dat toen hij wethouder werd in 2006 dit afval 2030 programma al wel bestond in de regio, maar dat de gemeente Lochem hier nog weinig invulling aan had gegeven (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De medewerker van het inzamelbedrijf vertelt hierover: *'Op een gegeven moment werd duidelijk dat in dat beleid in de regio gemeente Lochem achter liep...'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Toen in 2006 een nieuwe wethouder kwam, wilde deze dat ook de gemeente Lochem ging werken aan de vermindering van de hoeveelheid restafval, om invulling te geven aan het afval 2030 programma. De gemeente had namelijk net besloten in 2030 afvalvrij te zijn, samen met de andere gemeenten in het inzamelgebied van Berkel Milieu en Circulus en de inzamelaars zelf (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De wethouder zelf zegt hierover dat diftar een van de instrumenten is om dat te doen, en dat toen hij wethouder werd dit een van de punten was waarvan hij werk wilde maken (persoonlijke communicatie, 11 april 2014).

De medewerker van het inzamelbedrijf vertelt dat zij vervolgens de wethouder hebben *'... geholpen met het uitwerken van de effecten en de keuzes die uiteindelijk zijn uitgemond in diftar'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). De inzamelaar heeft hierbij adviserende rol gehad. De beleidsmedewerker van de gemeente vertelt dat hij samen met de inzamelaar al langer bezig was te kijken hoe de hoeveelheid restafval omlaag kon worden gebracht (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Verder weet hij te vertellen dat er op een zeker moment een zeer bevlogen wethouder kwam met afval in zijn portefeuille, die uiteindelijk de gemeenteraad heeft weten mee te krijgen om in te stemmen met de invoering van een diftar systeem. Daar waren echter wel vier pogingen voor nodig, omdat er veel politieke weerstand bestond hier tegen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Ook het raadslid van de partij Gemeentebelangen dat is geïnterviewd vertelt dat het idee om een diftar systeem in te voeren van de wethouder kwam (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Daarnaast vertelt zij dat ook de inzamelaar hier een rol in heeft gespeeld, door het afval 2030 programma dat zij hebben. Gemeentebelangen is juist altijd tegen de invoering van een diftar systeem geweest (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014).

Gevraagd naar het doel achter het afval 2030 programma van de inzamelaar, geeft de medewerker van het inzamelbedrijf aan dat dit vooral een vermindering van de hoeveelheid restafval is (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). De ambitie is om 2030 nul kilo restafval te hebben, ofwel al het afval dient dan te worden gescheiden. Berkel-milieu ziet afval namelijk niet als afval, maar als grondstof. Het idee achter het afval 2030 programma is dat al deze grondstoffen in de keten behouden dienen te worden (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). De governmental rationality achter het afval 2030 programma is dus hoofdzakelijk het uitbannen van restafval met duurzaamheid als uitgangspunt.

De wethouder geeft als governmental rationality voor het invoeren van een diftar systeem aan dat het toe werken naar een circulaire economie de hoofdrol heeft gespeeld (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Hiermee wil hij grondstoffen in de keten houden en de uitstoot van CO2 terug dringen (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Uiteindelijk gaat het er om duurzamer te handelen.

Wat betreft kostenbesparing geeft hij aan dat dat geen expliciet doel is geweest, het ging hoofdzakelijk om de duurzaamheid. Hij zegt hier over: *'... een financieel doel was niet een expliciet doel. Dat kwam wel in de politiek natuurlijk naar voren maar dat was niet het begindoel'* (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De beleidsmedewerker

van de gemeente geeft echter aan dat het idee achter de invoering van een diftar systeem wel degelijk een milieucomponent als ook een financieel component kent (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Wel stond de vermindering van de hoeveelheid restafval centraal.

Hij weet hier over te vertellen dat de gemeente Lochem in de regio koploper was in de gemiddelde hoeveelheid restafval per inwoner, met 249 kilo per jaar (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). In die hoeveelheid zat nog ontzettend veel herbruikbaar materiaal en dat wilde zowel de gemeente als de inzamelaar op de een of andere manier er uit zien te krijgen. Daarnaast geeft hij aan dat de tarieven voor het verbranden van het restafval erg hoog lagen, doordat er sprake was van een oud contract (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Wanneer de hoeveelheid restafval naar beneden kon worden bijgesteld, zouden dus ook de kosten voor verbranding dalen. Dit werd immers per ton restafval berekend. Daarnaast geeft hij aan dat in de gemeente Lochem veel bedrijven zitten in het buitengebied, met name agrarische bedrijven. Het was al lange tijd duidelijk dat veel van die bedrijven hun bedrijfsafval met het huishoudelijk afval aanboden. Zo weet hij te vertellen dat veel agrarische bedrijven wel drie of vier containers voor de deur hadden staan die allemaal met het huishoudelijk afval mee gingen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Hier viel dan ook veel op de kosten te besparen, dit ging nu immers allemaal op rekening van de afvalstoffenheffing, betaald door de inwoners van de gemeente.

Het doel dat bereikt diende te worden was voor de gemeente en de inzamelaar dus duidelijk, namelijk een forse verlaging van de hoeveelheid restafval. De governmental rationality hierachter was hoofdzakelijk duurzaamheid, maar ook een verlaging van de kosten speelden een rol.

Vervolgens is door de beleidsmedewerker van de gemeente in samenwerking met de inzamelaar onderzocht op welke wijze de hoeveelheid restafval naar beneden kon worden gebracht, ofwel welke governmental technology diende te worden ingezet om de hoeveelheid restafval te kunnen verminderen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). De medewerker van het inzamelbedrijf vertelt dat er in de gemeente Lochem al lang sprake was van een goede service verlening en voorlichting op het gebied van afval scheiden, maar dat dit tot te weinig resultaat leidde (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Hierdoor werd duidelijk dat er iets moest gebeuren aan de manier van inzamelen. De medewerker van het inzamelbedrijf vertelt dat er daarvoor enkele opties bestonden, namelijk een systeem op basis van gedifferentieerde tarieven, of omgekeerd inzamelen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Op het moment dat ze hier mee bezig waren, bestond er nog weinig bewezen praktijk van omgekeerd inzamelen zo vertelt hij. Op het gebied van diftar was dat anders. In het bedieningsgebied van Berkel-milieu en Circulus waren al meerdere gemeenten overgestapt op een diftar systeem, namelijk Zutphen en Brummen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). De cijfers en ervaringen die daar werden opgedaan waren dus makkelijk beschikbaar. Wat betreft het verzamelen van kennis en ervaringen ter ondersteuning van de besluitvorming geeft de medewerker van het inzamelbedrijf ook aan dat er veel collegiale samenwerking bestaat tussen de publieke inzamelbedrijven. Hierover vertelt hij: *'Het is allemaal publiek gefinancierd en publieke kennis, die steeds makkelijker gelukkig en ook steeds beter gedeeld wordt'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Er is dus met name gebruik gemaakt van kennis van inzamelbedrijven. De beleidsmedewerker van de gemeente geeft ook aan dat er met name gebruik is gemaakt van kennis en ervaring uit het werkgebied van de inzamelaar, en dat deze gebruikt is voor het bepalen van de doelstellingen in Lochem (persoonlijke



communicatie, 24 april 2014a). Daarnaast heeft de inzamelaar een breed netwerk door het hele land, met name via de NVRD (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Ook hier is gebruik van gemaakt. Wetenschappelijke kennis is nauwelijks gebruikt, vertelt de medewerker van het inzamelbedrijf (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b), met name omdat dat vaak niet op de praktijk geënt is. De medewerker van het inzamelbedrijf zegt daar verder nog over: *'En de situatie politiek en historisch is altijd overal anders, het vraagt dus ook maatwerk oplossingen'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Door gebruik te maken van deze kennis en ervaringen is vervolgens dus gekeken wat het beste zou zijn voor de situatie van de gemeente Lochem.

Voor de wethouder, de beleidsmedewerker van de gemeente, en de inzamelaar was dus duidelijk wat de governmental rationality was, en welke governmental technology diende te worden gebruikt om dit te bereiken. De hoeveelheid restafval moest omlaag en dat kon worden bereikt door het invoeren van een diftar systeem.

Wanneer ze over wilden gaan tot de besluitvorming bleek hier echter een meerderheid van de governing agencies niet in mee te willen gaan, het voorstel om een diftar systeem in te voeren in de gemeente Lochem werd dan ook niet aangenomen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het de partijen VVD en Gemeentebelangen waren die samen een meerderheid hadden en tegen de invoering van een diftar systeem waren.

De betrokken actoren geven hier niet allemaal dezelfde redenen voor aan. Het raadslid van Gemeentebelangen vertelt vanaf het begin af aan al grote vraagtekens te hebben gehad bij het afval 2030 programma van Berkel-milieu, en het daaruit voort gekomen plan om een diftar systeem in te voeren (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Zij vertelt dat voor Gemeentebelangen naast duurzaamheid en lage kosten van de afvalstoffenheffing, ook het gemak voor de burger een belangrijk uitgangspunt dient te zijn van het afvalbeleid (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Met dat laatste wordt bedoeld op welke manier je met de minste moeite het meeste rendement kan behalen. De governmental rationality van Gemeentebelangen was dus anders dan die van de wethouder en de inzamelaar.

Daarnaast geeft het raadslid van Gemeentebelangen aan dat het invoeren van een diftar systeem niet de juiste manier is om de afvalinzameling duurzamer en goedkoper te maken (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Bij het overstappen op een diftar systeem moeten de inzamelvoertuigen namelijk veel vaker hun route gaan rijden, om de verschillende stromen in te kunnen zamelen. Dit leidt juist tot meer uitstoot van uitlaatgassen, maar ook tot hogere kosten in de vorm van arbeidsuren. Daarnaast is haar partij van mening dat een diftar systeem leidt tot meer zwerfafval en afvaltoerisme, waardoor de kosten uiteindelijk alleen maar op zullen lopen.

Het raadslid van Gemeentebelangen weet te vertellen dat een goedkopere manier om een hoger scheidingspercentage te bereiken nascheiding is (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Zij geeft hier over aan dat via nascheiding honderd procent rendement valt te behalen met betrekking tot plastic, dit kan allemaal uit het restafval worden gehaald voor het verbrand wordt (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Hierdoor ben je niet afhankelijk van de scheidingsbereidheid van de burger, maar ontlast je deze juist. Dus daar waar Gemeentebelangen enerzijds en de wethouder en de inzamelaar anderzijds wel deels hetzelfde doel nastreven, verschillen zij alsnog van mening over de middelen die daartoe dienen te worden ingezet, ofwel de governmental technology.

Ook de VVD was tegen de invoering van een diftar systeem. Een oud fractievoorzitter van de VVD geeft aan dat diftar werd gezien als een instrument om

milieuwinst mee te boeken, en je vraagt daar ook de burger iets extra voor te doen (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Dit strookte niet met de visie van deze partij. De oud fractievoorzitter zegt daarover: *'Omdat namelijk de invalshoeken die daarvoor altijd waren gebruikt, door mijn partij niet werden onderschreven'* (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). De governmental rationality om de afvalverwerking te verduurzamen werd dus niet gedeeld door de VVD, en zij vonden dan ook niet dat je de burger moest vragen hier extra moeite voor te gaan doen. Daarnaast waren zij ook bang voor meer vervuiling in het buitengebied, wat uiteindelijk alleen maar tot hogere kosten voor de burger zou leiden (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014).

De beleidsmedewerker van de gemeente geeft echter een ander beeld. Gevraagd naar de redenen waarop eerdere pogingen een diftar systeem in te voeren gesneuveld waren, geeft hij aan dat dat puur politiek is geweest: *'Politiek, puur politiek. Niet inhoudelijk. Er zat heel grote weerstand bij twee fracties, die samen een meerderheid hadden. Of vervolgens andere politieke argumenten aanvoerden om het niet in te voeren, waarop voorstellen zijn terug getrokken'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a).

Gevraagd naar wat voor politieke argumenten dat zijn geweest, noemt hij bijvoorbeeld de bouw van een nieuw gemeentehuis, en de belangen van agrarische ondernemers, waar de achterban van de VVD en Gemeentebelangen voor een groot deel uit bestaat (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a).

Wat betreft het nieuwe gemeentehuis, dit wilde een aantal partijen graag hebben in de gemeente. Gemeentebelangen was hier echter tegen, voornamelijk wegens de kosten. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet goed is geweest voor de verhoudingen, de beleidsmedewerker geeft dan ook aan dat tegenstanders van een nieuwe gemeentehuis dan maar tegen de invoering van een diftar systeem stemden, om hun zin door te voeren (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a).

Met de belangen van ondernemers wordt bedoeld dat de VVD en Gemeentebelangen een achterban hebben dat voor een groot deel bestaat uit inwoners en ondernemers die het zo gezegd wel makkelijk vonden dat ze hun bedrijfsafval mee konden geven met het huishoudelijk afval, deze partijen wilden dan ook niet overstappen op een diftar systeem uit angst hun achterban te verliezen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a).

Ook de medewerker van het inzamelbedrijf noemt het probleem van bedrijfsafval dat mee gaat met het huishoudelijk afval (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Hij heeft het niet zo zeer over partijen die daarmee hun achterban tevreden wilden houden, maar wel dat tien tot vijftien procent van de hoeveelheid ingezameld restafval eigenlijk bedrijfsafval was, dat nu niet meer wordt opgehaald door de gemeente omdat het nu juist duurder is dan het aanbieden van bedrijfsafval (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Dit laat wel zien dat het om een substantiële hoeveelheid bedrijfsafval gaat, wat tot voor de invoering van een diftar systeem eigenlijk op kosten van de inwoners gebeurde, namelijk via de afvalstoffenheffing. Wel geeft de medewerker van het inzamelbedrijf ook aan dat het beleidsproces naar de invoering politiek beladen is verlopen (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). Zo mocht op een gegeven moment het woord diftar niet meer gebruikt worden, maar werden termen als marktwerking en beprijzen van afval gebruikt (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b).

De wethouder bevestigt het beeld dat het beleidsproces omtrent de invoering van een diftar systeem politiek beladen is geweest (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Hij geeft hierover aan: *'Het is een heel intensief proces geweest, we hebben een paar keer geprobeerd naar besluitvorming toe te gaan, maar steeds door de raad weer*

*afgewezen, en ingeruild voor allerlei andere politieke issues. Totdat ik mijn tweede politieke periode zeg maar echt mijn kans schoon zag'* (persoonlijke communicatie, 11 april 2014).

De wethouder noemt de redenen die hiervoor naar zijn mening aan valt te wijzen, namelijk een goed georganiseerde lobby tegen diftar (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Hij vertelt hierover dat met name vanuit Attero, de afvalverwerker in de regio, een actieve lobby tegen diftar werd gevoerd en hiervoor een aantal partijen uit de gemeenteraad zeer gevoelig was. Het ging dan met name om de VVD en Gemeentebelangen, en deels ook het CDA. Hij baseert dit op de argumenten tegen diftar, die hem werden voorgelegd door deze partijen. Deze zouden rechtstreeks zijn gekopieerd van de website van Attero (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Het ging dan om argumenten dat zwerfafval toe zou nemen, even als afvaltoerisme. Hierdoor zouden de kosten uiteindelijk alleen maar stijgen. Nascheiding daarentegen zou efficiënter zijn en de burger ontlasten, wat dus een veel logischere keuze zou zijn. De wethouder noemt deze argumenten '*... een aantal mythes omtrent diftar'* (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Een aantal partijen was echter wel zeer gevoelig voor deze mythes, waardoor zij dan ook steeds tegen de invoering van een diftar systeem stemden (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Het raadslid van Gemeentebelangen geeft overigens zelf ook aan kennis en informatie afkomstig van Attero te hebben gebruikt (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014).

Op deze manier ontstond er een patstelling tussen de voorstanders en tegenstanders van een diftar systeem. Beide kampen hielden vast aan hun standpunt. De invoering van een diftar systeem werd nu eigenlijk niets meer dan een politiek ruilmiddel (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). De beleidsmedewerker van de gemeente geeft aan dat er op een gegeven moment argumenten werden aangehaald als: '*Als jullie dit doorzetten dan stemmen wij tegen, nou een ander voorstel wat de coalitie wel belangrijk vond, bijvoorbeeld een nieuw gemeentehuis'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). De discussie had dus steeds minder betrekking op de inhoud, maar werd meer en meer een politiek spel tussen twee kampen die beiden bij hun punt bleven. Dit kwam dus doordat zij deels een verschillende governmental rationality nastreefden, en waar die wel overeen kwam het niet eens waren over de te gebruiken governmental technology.

Om meer draagvlak te creëren besloten de wethouder en de beleidsmedewerker van de gemeente meer nadruk te leggen op de financiële argumenten, in plaats van op de duurzaamheidskant (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De governmental rationality die werd benadrukt verschoof dus van duurzaamheid naar kostenbesparing en een eerlijkere verdeling van de kosten. Om de aandacht meer op de financiële argumenten te vestigen lieten ze door Berkel Milieu een kostenberaming maken van de invoering van een diftar systeem. Tot nu toe was namelijk al wel gesproken over een daling van de kosten, gebaseerd op ervaringen uit andere gemeenten. Er was echter geen sprake van een concreet beeld hiervan voor de gemeente Lochem. Berkel Milieu heeft daarop een kostenberaming gemaakt voor de gemeente Lochem. Hierbij werd de verwachte daling in het aanbod van restafval gebaseerd op ervaringen uit andere gemeenten. De wethouder geeft aan dat de buurgemeente Zutphen namelijk al eerder was overgestapt op een diftar systeem, en dat de resultaten daar positief uitwerkten (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Door aan de hand van cijfers uit Zutphen berekeningen te maken voor Lochem, kon ook inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre de afvalstoffenheffing daadwerkelijk omlaag zou kunnen.

De gebruikte argumenten zijn dat er enerzijds minder restafval verbrand hoeft te worden, en er dus wordt bespaard op de kosten van afvalverbranding, en anderzijds dat er meer stromen gescheiden worden ingezameld, waar juist geld voor gegeven wordt (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Door een verwachting te maken van de afname in de hoeveelheid restafval en de opbrengst van de toegenomen hoeveelheid gescheiden stromen, kon Berkel Milieu een kostenberaming maken.

Het aanbieden van de cijfers die hier uit naar voren kwamen, leidde echter niet tot het nader bij elkaar komen van de voor- en tegenstanders van het invoeren van een diftar systeem (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Het raadslid van Gemeentebelangen geeft hierover aan dat het alleen de gezinnen van gemiddelde grootte zijn die, bij goed scheidingsgedrag, goedkoper uit zouden zijn (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Kleinere of juist grotere gezinnen zouden juist duurder uit komen dan de huidige situatie, door de manier waarop het vaste en het standaardtarief waren opgebouwd. Het raadslid van Gemeentebelangen baseerde zich hierbij op informatie die zij van Attero heeft ontvangen (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014).

De verschillende kampen bleven dus tegenover elkaar staan, ook nu de aandacht hoofdzakelijk werd gevestigd op de financiële aspecten. De wethouder geeft hierover aan dat Attero een lobby tegen diftar voerde, door het verspreiden van de eerder door hem genoemde mythes (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Het raadslid van Gemeentebelangen geeft hierover aan dat de wethouder en de inzamelaar koste wat het kost diftar in wilden voeren (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Doordat het wat betreft de getallen over scheidingspercentages en kostenbesparingen over verwachtingen ging, bleek het niet eenvoudig hier eensgezindheid over te krijgen. Zo bleven alle partijen bij hun standpunt.

Uit het interview met de wethouder blijkt dat hij vervolgens Attero heeft uitgenodigd om hun verhaal toe te komen lichten voor de gemeenteraad, omdat wel duidelijk was dat ze andere uitkomsten hadden dan de beramingen die hij had gekregen van Berkel Milieu (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). Hij zegt daar over dat voornamelijk Attero de mythes omtrent diftar in stand hield, en daarom Attero heeft uitgenodigd hun verhaal toe te komen lichten: *'... dus wij hebben ook wel gezegd nou, kom je verhaal dan maar vertellen, als het zo waar is'* (persoonlijke communicatie, 11 april 2014).

Vervolgens is er een discussie geweest over de verschillende getallen, met de raadsleden er bij (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De wethouder weet te vertellen dat op dit moment bleek dat Attero met foute getallen kwam, of zoals hij zelf zegt: *'En daar moesten ze ook erkennen, ter plekke, dat ze fout zaten met hun getallen'* (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De gegevens die Attero gebruikte om de kosten na een invoering van een diftar systeem te berekenen, waren anders dan die van Berkel Milieu. Berkel Milieu wist op basis van ervaringen uit hoofdzakelijk de gemeente Zutphen een schatting te maken van de scheidingspercentages wanneer een diftar systeem zou worden ingevoerd (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b). De getallen die Attero daarvoor gebruikte, om te kunnen vergelijken met de invoering van nascheiding, waren totaal niet gelijk. De wethouder vertelt daar over *'... zij hadden veel lagere rendementen van buurgemeenten gerekend, voor gescheiden afvalstromen dan wij in werkelijkheid hadden, dus hun getallen bleken veel lager uit te komen dan wat onze potentie was'* (persoonlijke communicatie, 11 april 2014).

Op dit moment werd dus duidelijk dat het overstappen op een diftar systeem wel degelijk goed uit zou pakken voor de financiën, de getallen van Berkel Milieu waren namelijk onderbouwd met ervaringen uit Zutphen. De getallen van Attero bleken niet

realistisch te zijn (persoonlijke communicatie, 11 april 2014). De beleidsmedewerker van de gemeente vertelt over deze bijeenkomst dat de wethouder: *'... in elk geval het klimaat dusdanig had weten in te richten dat er een meerderheid ontstond in de gemeenteraad'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a).

Deze meerderheid is ontstaan doordat de VVD uiteindelijk van standpunt is veranderd, en in plaats van tegen nu voor de invoering van een diftar systeem was (persoonlijke communicatie, 11 april 2014; persoonlijke communicatie, 24 april 2014b, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). De medewerker van het inzamelbedrijf weet over de rol van de VVD te zeggen: *'... uiteindelijk zijn zij degenen geweest die de sleutel hadden waardoor het wel kwam. Door dus inderdaad in te zien dat er ook kosten mee bespaard konden worden, en dat het een systeem is volgens het principe de vervuiler betaalt'* (persoonlijke communicatie, 24 april 2014b).

De oud fractievoorzitter van de VVD vertelt niet concreet over deze vergadering, maar weet wel te vertellen dat de partij een draai gemaakt heeft omdat ze in is gaan zien dat afval geld op kan leveren in plaats van geld te kosten (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Zelf geeft hij hier over aan: *'... en hebben wij uiteindelijk een draai gemaakt ... omdat wij zagen dat waar afval eigenlijk in het verleden per definitie als waardeloos werd gezien, ja is het tegenwoordig waardevol'* (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Op basis van de inzichten naar aanleiding van de genoemde vergadering, is de VVD dus anders tegen de te gebruiken governmental technology gaan kijken. Waar eerst al wel sprake was van een gedeelde governmental rationality met de wethouder en de inzamelaar, kwam nu dus ook overeenstemming over de governmental technology om dat doel te bereiken, namelijk de invoering van een diftar systeem.

Overigens bleef Gemeentebelangen alsnog tegen de invoering van een diftar systeem (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). voor Gemeentebelangen was er namelijk geen reden om van governmental rationality te veranderen, voor deze partij bleef het gemak voor de burger minstens net zo belangrijk als het financiële aspect. Daarnaast was deze partij niet onder de indruk van de geleverde getallen en bleef dan ook van mening dat een diftar systeem alleen maar tot hogere kosten zou leiden (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Ook al bleef Gemeentebelangen tegen, met de draai die de VVD heeft gemaakt was er nu in ieder geval wel een meerderheid in de raad voor de invoering van een diftar systeem te vinden.

Dat er nu een meerderheid voor de invoering van een diftar systeem was, betekende overigens niet dat het geen beladen onderwerp meer was. Daarom is het uiteindelijke diftar systeem getrapt ingevoerd (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). De beleidsmedewerker van de gemeente vertelt dat ze eerst een principebesluit hebben laten nemen door de gemeenteraad, waarin de grote lijnen waren aangegeven van het in te voeren systeem (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Hiermee is de raad toen akkoord gegaan. Vervolgens is er begonnen met een huis aan huis inzameling van kunststof afval, hiervoor kregen de inwoners een aparte mini-container. Dit zodat de bewoners vast konden wennen aan het beter scheiden van hun afval. Daarna is de financiële uitwerking met daarin ook de tarieven definitief uitgewerkt en voorgelegd aan de gemeenteraad, ook daarmee ging zij akkoord (persoonlijke communicatie, 24 april 2014a). Hierdoor is de gemeente uiteindelijk per 1 januari 2014 overgestapt op een diftar systeem.

#### 4.3.3 Typering van het beleidsprobleem

In deze paragraaf wordt het beleidsprobleem getypeerd aan de hand van de theorie van Hoppe (2002). Hierbij wordt gekeken in hoeverre er sprake is van een gestructureerd

dan wel ongestructureerd beleidsprobleem, en in hoeverre het beleidsprobleem hier tussen is bewogen. De twee variabelen die daarvoor worden gebruikt zijn de mate van normatieve consensus tussen de betrokken government agencies over het te bereiken doel van het beleid, en de mate van cognitieve zekerheid die bestaat over de in te zetten middelen om het gewenste doel te bereiken, ofwel over de governmental technologies.

Wat betreft de eerste variabele kan worden gesteld dat er in deze casus in het begin geen consensus bestond over het te bereiken doel. Zo hadden de wethouder en de inzamelaar als governmental rationality hoofdzakelijk het duurzamer maken van het afvalbeleid, het verlagen van de kosten voor de burger kwam pas op de tweede plaats. De oppositiepartijen in de gemeenteraad deelden die governmental rationality wat betreft verduurzaming niet. De VVD onderschreef deze invalshoek niet, bovendien waren de kosten voor de burger een belangrijker punt voor deze partij. Voor Gemeentebelangen was het gemak voor de burger een belangrijk deel van de governmental rationality, niet het verduurzamen van het afvalbeleid. Daarnaast vond ook deze partij het belangrijk dat de kosten voor de burger niet zouden toenemen. Op basis van het hierboven beschreven beleidsproces kan dan ook worden gezegd dat de actoren die een diftar systeem wilden invoeren, niet een governmental rationality hebben gebruikt dat door voldoende actoren werd onderschreven.

Ook was er geen sprake van cognitieve zekerheid over de in te zetten middelen om het doel te bereiken, de governmental technology. Zo wilden de wethouder en de inzamelaar de afvalinzameling op basis van tariefdifferentiatie hervormen, terwijl Gemeentebelangen juist meer zag in een systeem op basis van nascheiding. Ook de VVD en het CDA zagen niets in de governmental technology tariefdifferentiatie toe te passen. In hun ogen zou dit immers juist tot hogere kosten leiden, dat wilden ze voorkomen.

Hieruit volgt dat er naar de typering van Hoppe (2002) sprake was van een ongestructureerd beleidsprobleem. Wanneer er sprake is van een ongestructureerd beleidsprobleem is de kans op het succesvol doorvoeren van beleid klein, dat bleek ook in deze casus het geval. Een ingediend raadsvoorstel werd dan ook afgewezen.

Daarop werd door de wethouder en de inzamelaar de aandacht verschoven van de duurzaamheidskant naar de financiële kant, zo ontstond er een governmental rationality waar ook de VVD en het CDA zich in konden vinden. Gemeentebelangen bleef bij het punt dat het gemak voor de burger een minstens net zo belangrijk uitgangspunt was, maar er was nu wel een meerderheid met consensus over het te bereiken doel.

Sprake van cognitieve zekerheid over de in te zetten middelen was er evengoed nog niet. Zo zag de VVD de invoering van een diftar systeem juist als een beleid waardoor de kosten zouden toenemen, waar de wethouder en de inzamelaar dit juist zagen als een systeem om de kosten mee te laten dalen. Wat betreft het verlagen van de kosten stond ook Gemeentebelangen achter dit doel, maar zij zagen de invoering van een diftar systeem ook juist als een kostenverhogend beleid, en zagen juist meer in nascheiding om de kosten te verlagen. Het beleidsprobleem kan in deze fase dan ook worden getypeerd als een matig gestructureerd beleidsprobleem/doelen, omdat er onenigheid bestond over de te gebruiken governmental technology.

Pas nadat de inzamelaar op basis van ervaringscijfers uit een buurgemeente kon onderbouwen dat de kosten daadwerkelijk zouden dalen, en de cijfers waar de VVD en Gemeentebelangen hun standpunt op hadden gebaseerd niet bleken te kloppen, ontstond een meerderheid van actoren die een diftar systeem in wilden voeren om daarmee de kosten omlaag te brengen. Op dit moment bestond er onder een meerderheid consensus over het te bereiken doel en was er sprake van zekerheid over de in te zetten middelen. Het beleidsprobleem kon op dit moment dan ook als

gestructureerd worden getypeerd. Het was inderdaad in deze fase dat een raadsvoorstel om over te stappen op een diftar systeem door de raad werd aangenomen.

## 5. Conclusie en reflectie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 gestelde hoofdvraag van dit onderzoek:

*Hoe verloopt het beleidsproces omtrent de invoering van een innovatief inzamelsysteem binnen een gemeente, hoe verschuift dit beleidsprobleem, uitgelegd in de mate van normatieve consensus en cognitieve zekerheid, tussen gestructureerd en ongestructureerd, en welke aanbevelingen om succesvol over te kunnen stappen op een innovatief inzamelsysteem volgen hieruit?*

In paragraaf 5.1 wordt aan de hand van het onderzoek een antwoord op deze vraag gegeven. In de paragrafen 5.1.1 t/m 5.1.3 wordt per casus kort weergegeven wat er is gebeurd en welke ontwikkelingen invloed hebben gehad op het beleidsproces. In paragraaf 5.1.4 worden de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken gegeven. In paragraaf 5.2 worden vervolgens aanbevelingen gedaan die volgen uit dit onderzoek, voor gemeenten die een innovatief inzamelsysteem in willen voeren. In paragraaf 5.3 wordt kritisch gereflecteerd op de wijze van uitvoering van het onderzoek.

### 5.1 Conclusie

In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen uit de drie onderzochte beleidsprocessen neergezet, in de conceptuele termen uit het theoretisch kader. In paragraaf 5.1.1 komt de casus Heeze-Leende aan bod. De casus Zaltbommel wordt behandeld in paragraaf 5.1.2 en in paragraaf 5.1.3 wordt de casus Lochem behandeld. In paragraaf 5.1.4 worden de verschillende casussen met elkaar vergeleken aan de hand waarvan enkele slotconclusies worden geformuleerd.

#### 5.1.1 Heeze-Leende

Het initiatief om een diftar systeem in te voeren in de gemeente Heeze-Leende kwam van de wethouder. Aan het begin van het beleidsproces was er sprake van een matig gestructureerd beleidsprobleem / doelen. Echter door het juiste gebruik van beschikbare kennis is dit verschoven naar een gestructureerd beleidsprobleem.

De governmental rationality van de wethouder was tweeledig: enerzijds was de achterliggende gedachte de kosten te verlagen en invulling te geven aan het principe de vervuiler betaalt, anderzijds wilde hij met de invoering van een diftar systeem de afvalinzameling verduurzamen. De aandacht werd echter gevestigd op het eerste aspect, de invoering van een diftar systeem werd aan de raad gepresenteerd als een systeem waarmee de kosten kunnen worden verlaagd en eerlijker worden verdeeld. Deze governmental rationality werd door alle betrokken governing agencies gedeeld, er was dus sprake van een hoge mate van normatieve consensus.

Als governmental technology was het voor de wethouder duidelijk dat een diftar systeem moest worden ingevoerd. Er waren echter ook partijen die vreesden dat de invoering van een diftar systeem juist zou leiden tot hogere kosten. In hun ogen was de invoering van een diftar systeem dan ook niet de juiste governmental technology voor het behalen van de governmental rationality om de kosten te verlagen. Het beleidsprobleem kon dan ook worden getypeerd als matig gestructureerd / doelen.

Door het gebruik van gegevens en ervaringen uit buurgemeenten kon de wethouder echter aantonen dat de invoering daadwerkelijk zou leiden tot lagere kosten, en dus de juiste governmental technology was. Via een onderzoeksrapport werden deze getallen in de raad behandeld, waarna alle governing agencies de invoering van een diftar systeem als de juiste governmental technology zagen. Op dat moment was er dan



ook sprake van een gestructureerd beleidsprobleem. Er kon dan ook een wijziging van het beleid optreden, er werd in de gemeente Heeze-Leende een diftar systeem ingevoerd.

### 5.1.2 Zaltbommel

In de gemeente Zaltbommel kwam het initiatief om over te stappen op een diftar systeem van de inzamelaar. In deze casus kan het beleidsprobleem in het begin van het proces worden getypeerd als matig gestructureerd / doelen. Gaandeweg in het beleidsproces is dit verschoven en kan worden gesproken van een gestructureerd beleidsprobleem.

De governmental rationality van de inzamelaar was enerzijds het behalen van nationale doelstellingen en anderzijds het verduurzamen van het afvalbeleid. Wanneer de inzamelaar de afvalinzameling bij de verschillende governing agencies onder de aandacht bracht, werd echter stevast gesproken van een probleem van het niet behalen van de scheidingsdoelstellingen. De governmental rationality werd zo het behalen van de nationale doelstellingen, hier konden alle governing agencies zich in vinden.

Het was duidelijk dat er iets moest gebeuren teneinde de nationale doelstellingen te behalen, hiervoor konden verschillende governmental technologies worden gebruikt. Omdat er van deze governmental technologies maar een was waarmee de doelstellingen zeker zouden worden behaald, namelijk een diftar systeem, werd deze als voorkeursvariant gepresenteerd. Van andere governmental technologies kon niet met zekerheid worden gezegd dat de doelstellingen zouden worden behaald, ofwel dat ze in lijn zouden zijn met de governmental rationality.

Op dit moment leek er sprake van een gestructureerd beleidsprobleem, echter werd als voorwaarde gesteld dat de kosten niet hoger uit mochten pakken dan de kosten van de toenmalige inzameling. De governmental rationality werd zo dus uitgebreid met als doel het verlagen of op zijn minst niet verhogen van de afvalstoffenheffing. Alle governing agencies deelden deze governmental rationality. Nu ontstond echter wel onenigheid over de te gebruiken governmental technology, omdat een diftar systeem volgens enkele governing agencies zou leiden tot hogere kosten. Dit kwam doordat er geen sprake was van cognitieve zekerheid, kennis op dit gebied ontbrak. Er was dan ook sprake van een gematigd beleidsprobleem / doelen.

Nadat er een onderzoeksrapport verscheen over de effecten van de verschillende governmental technologies werd duidelijk dat de invoering van een diftar systeem naast het behalen van de doelstellingen, ook zou leiden tot lagere kosten. Dit kon worden aangetoond op basis van ervaringen uit andere gemeenten, de mate van cognitieve zekerheid was nu dan ook groot. Het beleidsprobleem kon nu dan ook worden getypeerd als gestructureerd, waardoor het mogelijk was over te stappen op een diftar systeem.

### 5.1.3 Lochem

In de gemeente Lochem dient het beleidsprobleem in het begin van het beleidsproces te worden getypeerd als ongestructureerd. Door de mate van normatieve consensus te verhogen ontstaat dan een matig gestructureerd beleidsprobleem / doelen, omdat er geen sprake is van cognitieve zekerheid. Uiteindelijk wordt ook de kennis over de governmental technologies eenduidig en is er ook sprake van cognitieve zekerheid, er kan dan worden gesproken van een gestructureerd beleidsprobleem.

In de gemeente Lochem kwam het initiatief om een diftar systeem in te voeren van de wethouder. Als governmental rationality gold voor hem het willen verduurzamen van de afvalinzameling. Voor hem was vanaf het begin af aan duidelijk dat de invoering

van een diftar systeem de governmental technology was om deze doelen mee te bereiken. Deze governmental rationality werd gedeeld door een aantal andere governing agencies, namelijk de beleidsmedewerker van de gemeente en het inzamelbedrijf. Ook in hun ogen was de invoering van een diftar systeem de governmental technology die zou leiden tot verduurzaming. Onder hen was dan ook sprake van normatieve consensus en cognitieve zekerheid, waardoor het beleidsprobleem lijkt te kunnen worden getypeerd als gestructureerd.

Er waren echter nog meer governing agencies in het beleidsproces, die niet de governmental rationality van verduurzaming onderschreven. In de gemeenteraad hadden de partijen VVD, Gemeentebelangen en CDA samen een meerderheid en konden zich niet in deze governmental rationality vinden. Voor de VVD was het van belang dat de kosten van de afvalstoffenheffing zo laag mogelijk zouden zijn, voor Gemeentebelangen gold dat ook maar daarnaast hadden zij als governmental rationality dat het gemak voor de burger voorop dient te staan. Er bestond dan ook geen normatieve consensus.

Cognitieve zekerheid bestond er evenmin, de governing agencies waren het namelijk niet eens over de resultaten die verschillende governmental technologies zouden behalen. Het beleidsprobleem kon dan ook worden getypeerd als ongestructureerd. Voor de wethouder werd dit duidelijk toen een raadsvoorstel om akkoord te gaan met de invoering van een diftar systeem niet werd aangenomen. De verschillende governing agencies waren tot dit moment niet allemaal bij het beleidsproces betrokken geweest, waardoor de wethouder er op dit moment achter kwam dat zijn governmental rationality niet breed gedeeld werd.

Ondanks dat de governmental rationality van de wethouder en de inzamelaar gelijk bleven, besloten zij de aandacht naar een andere governmental rationality te verleggen. Deze governmental rationality was een verlaging van de kosten van de afvalstoffenheffing. Nu konden ook het CDA en de VVD zich hierin vinden en ontstond er dus een hoge mate van normatieve consensus. Over de te gebruiken governmental technology bestond echter nog geen overeenstemming, in de ogen van de VVD zou een diftar systeem namelijk juist tot hogere kosten leiden. Er was dan ook geen sprake van cognitieve zekerheid, waardoor het beleidsprobleem kon worden getypeerd als matig gestructureerd / doelen.

De afwezigheid van cognitieve zekerheid bleek te komen doordat verschillende governing agencies zich baseerden op verschillende kennisbronnen. Er kon op zo'n manier gebruik worden gemaakt van beschikbare kennis, dat zowel kon worden aangetoond dat de invoering van een diftar systeem de juiste governmental technology was om een kostenverlaging te bereiken als dat dit juist niet de juiste governmental technology zou zijn.

Nadat de verschillende partijen hun feitenmateriaal met elkaar overlegd hadden bleek dat niet alle governing agencies juiste informatie gebruikte. Uiteindelijk bleek dat de invoering van een diftar systeem inderdaad de juiste governmental technology was om de kosten te verlagen, er ontstond zo ook cognitieve zekerheid. Het beleidsprobleem kon nu als gestructureerd worden getypeerd en de wethouder kon dan ook een diftar systeem invoeren in de gemeente Lochem.

#### 5.1.4 slotconclusies

Uit het bekijken van de drie casussen in de conceptuele termen uit het theoretisch kader kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Om een hoge mate van normatieve consensus te creëren in een beleidsproces, is het belangrijk dat een governmental rationality wordt gebruikt die door een meerderheid van de governing agencies wordt onderschreven. Het is daarom van belang de verschillende governing agencies in een vroeg stadium te betrekken bij het beleidsproces, om te kunnen voorkomen dat een governmental rationality wordt gebruikt die niet wordt onderschreven door de andere governing agencies.
- Om de kans op cognitieve zekerheid omtrent een bepaald beleidsprobleem te verhogen, dient onderzoek naar het effect van bepaalde governmental technologies te worden gedaan voordat deze governmental technology onderwerp van politiek debat wordt. Dat wil zeggen dat vanaf het begin af aan moet kunnen worden aangetoond dat het gebruiken van deze governmental technology zal leiden tot de gewenste doelen in lijn met de gebruikte governmental rationality. Indien dit niet tijdig gebeurt is de kans groter dan governing agencies kennis en expertise gebruiken, of aangereikt krijgen, die juist aantoont dat de gewenste governmental technology in strijd is met de gebruikte governmental rationality.

## 5.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek richt zich op twee variabelen met betrekking tot beleidsproblemen. Als eerste is dat de mate van consensus tussen de verschillende actoren over het te bereiken doel. Ten tweede is dat de mate van cognitieve zekerheid over de in te zetten middelen om het gewenste doel te bereiken. Aan de hand van deze variabelen wordt een beleidsprobleem getypeerd. Wanneer een beleidsprobleem als gestructureerd kan worden getypeerd is de kans het hoogst dat er tot nieuw beleid kan worden over gegaan.

Om consensus te creëren over het te bereiken doel, is het belangrijk het beleidsprobleem zo te framen, dat er een meerderheid kan worden gevonden die achter het doel staat. Het is daarbij van belang van het begin af aan de betrokken actoren te betrekken bij het proces, op zijn minst in zoverre dat duidelijk is of zij achter het gestelde doel staan. Zo is gebleken in zowel de casus Heeze-Leende als in de casus Zaltbommel dat voordat er een raadsvoorstel werd ingediend al duidelijk was dat een meerderheid zich in het doel kon vinden. In de casus Zaltbommel is het beleidsproces zelfs begonnen met het creëren van draagvlak voor het doel, in dat geval het behalen van nationale doelstellingen. In de casus Lochem werd echter een raadsvoorstel ingediend, waarna pas bleek dat een meerderheid zich niet kon vinden in de governmental rationality achter het voorstel. Het heeft daarna grote moeite gekost een meerderheid te vinden met een gedeelde governmental rationality, waarbij zelfs de term diftar vermeden moest worden.

Om het beleidsprobleem op de variabele normatieve consensus richting gestructureerd te bewegen, kunnen actoren een bepaalde governmental rationality benadrukken. Zo kan het zijn dat een partij meerdere beweegredenen heeft, maar door op die governmental waar een meerderheid achter staat de aandacht te vestigen, kan een beleidsprobleem worden verschoven richting gestructureerd.

Uit het onderzoek is in alle drie de cases naar voren gekomen dat het leggen van de aandacht op een kostenverlaging, en een eerlijkere verdeling hiervan, op een breed draagvlak kan rekenen. In alle drie de cases is het gemeenschappelijke doel tussen de actoren uiteindelijk een verlaging van de kosten geweest. Ook wanneer de governmental rationality een andere is, is het dus verstandig de aandacht te vestigen op de financiële aspecten. Wanneer de aandacht hoofdzakelijk wordt gericht op de duurzaamheidskant ontstaat er echter veel weerstand.

Wat betreft de cognitieve zekerheid over de in te zetten middelen kan worden gesteld dat het van belang is gebruik te maken van kennis die door alle betrokken actoren voor waar wordt aangenomen. Dat is zeker het geval wanneer verschillende partijen verschillende governmental technologies naar voren brengen als de juiste optie. Zo wordt uit de casus Heeze-Leende duidelijk dat wanneer verschillende ideeën bestaan over de resultaten die de invoering van een diftar systeem oplevert, cijfers uit andere gemeenten kunnen worden gebruikt om aan te tonen welke volume reducties in restafval kunnen worden bereikt. Ook is in die gemeente gebruik gemaakt van een rapport van een werkgroep die geen belang had bij de uitkomst van het beleidsproces. In de casus Zaltbommel zijn twee onafhankelijke adviesbureaus ingeschakeld om de resultaten te berekenen, zodat geen twijfel kon ontstaan over het waarheidsgehalte van de rapporten die hieruit voort kwamen. In de casus Lochem gewerkt met kennis van het inzamelbedrijf. Doordat hier het inzamelbedrijf een van de actoren was die een diftar systeem in wilden voeren, ontstond het beeld dat zij hier ook een bepaald belang bij hadden. Kennis van andere partijen kwam daardoor tegenover deze gegevens te staan, waardoor de voor- en tegenstanders van de invoering van een diftar systeem zich op verschillende gegevens beriepen. Hier was dan ook sprake van politisering van kennis.

Daarnaast is het van belang dat de gebruikte kennis van het begin af aan als gegeven wordt gebracht. Zo werd in het geval van de casus Lochem pas laat in het proces een uitwerking van de cijfers gemaakt, waaruit moest blijken dat een diftar systeem daadwerkelijk zou leiden tot een verlaging van de kosten. Tegenstanders van de invoering van een diftar systeem hadden echter getallen die het tegendeel bewezen. Door van het begin af aan met een onderbouwing te komen kan dit worden voorkomen. In de casus Heeze-Leende werd echter voordat een raadsvoorstel werd ingediend een uitwerking van de kosten gemaakt, en werd pas een raadsvoorstel ingediend nadat hier overeenstemming over bestond. In de casus Zaltbommel werd ook voordat een besluit moest worden genomen aangetoond welke resultaten behaald zouden worden.

Teneinde ook op de variabele cognitieve zekerheid het beleidsprobleem richting gestructureerd te bewegen, dient dus zo vroeg mogelijk in het proces een onderbouwing te worden gegeven. Op deze manier kan worden voorkomen dat er ver in het proces onenigheid over de kennis blijkt te bestaan. Daarnaast is het van belang gebruik te maken van een onafhankelijk adviesbureau, werkgroep of ander kennisorgaan, daardoor is de kans kleiner dat politisering van kennis op zal treden.

In het geval van het in willen voeren van een diftar systeem kan veel gebruik worden gemaakt van gegevens uit andere gemeenten. Ook hier is het van belang dat deze cijfers door een onafhankelijke partij worden gepresenteerd.

### 5.3 Reflectie

Een aantal punten hebben (mogelijk) invloed gehad op de uitkomst van dit onderzoek, of gevolgen voor de betrouwbaarheid.

Ten eerste is bij de selectie van de casussen geen rekening gehouden met het jaar waarin een innovatief systeem is ingevoerd. Zo zijn er twee gemeenten geselecteerd waar nog recentelijk een diftar systeem is ingevoerd, in de gemeente Heeze-Leende is dit reeds in 1999 gebeurd. De kennis en inzichten die toen bestonden over inzamelsystemen waren minder ver gevorderd dan nu, waardoor deze casus wellicht minder representatief is dan de andere twee. Ook bleek tijdens het onderzoek dat het moeilijker is respondenten te vinden in een casus waarin het beleidsproces zich meer dan vijftien jaar geleden heeft afgespeeld. Als criteria voor de casuselectie had dus ook het jaartal van de invoering van een innovatief systeem mee genomen moeten worden.

Ten tweede is, met name in de casussen Heeze-Leende en Zaltbommel, sprake van een eenzijdig bronnenbestand. In de casus Heeze-Leende zijn alleen de wethouder en de beleidsmedewerker van de gemeente geïnterviewd, welke beide voorstanders waren van de invoering van een diftar systeem. Het gebruik van het raadsvoorstel en een verslag van de raadsvergadering hebben er toe moeten leiden een completer beeld te geven, echter dan nog blijft het bronnenbestand beperkt tot de politiek. Interviews met bijvoorbeeld bewoners hadden wellicht tot een ander beeld van het beleidsproces geleid. In de gemeente Zaltbommel is alleen gesproken met de beleidsmedewerker van de gemeente en een medewerker van het inzamelbedrijf. Ook hier geldt dat gesprekken met een bredere doelgroep wellicht hadden geleid tot andere inzichten. In de casus Lochem is wel een breder bronnenbestand geraadpleegd. Hier is echter geprobeerd ook te spreken met een medewerker van Attero. Ondanks herhaalde verzoeken is dit niet gelukt. Door het verhaal van een medewerker van Attero te betrekken bij het onderzoek, was waarschijnlijk een completer beeld ontstaan van het beleidsproces.

Ten derde kan het zijn dat respondenten sociaalwenselijke antwoorden hebben gegeven. Per casus zijn er wel meerdere bronnen geraadpleegd, maar het kan toch voorkomen dat respondenten andere beweegredenen noemen dan hen daadwerkelijk hebben gedreven. Zo kan het zijn dat inzamelbedrijven ook ui waren op uitbreiding van hun werkzaamheden, terwijl dit niet genoemd wordt. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is hier zo goed als geen rekening mee gehouden, waardoor dit lastig valt te controleren.

## Bronnen

### Literatuur:

- Bulkeley, H., Watson, M. & Hudson, R. (2007). Modes of governing municipal waste. *Environment and Planning* 39. Pp. 2733-2753.
- DeLong, J.V. (1993). Public policy toward municipal solid waste. *Annual review public health* 14. Pp. 137-157.
- Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (2004). Cost savings in unit-based pricing of household waste. The case of the Netherlands. *Resource and energy economics* 26. Pp. 353-371.
- Driessen, P. & Leroy, P. (ed.), 2007. *Milieubeleid: Analyse en Perspectief*. Coutinho, Bussum.
- Ebreo, A., Hershey, J. & Vining, J. (1999). Reducing Solid Waste: linking recycling to environmental responsible consumerism. *Environment and behavior* 31:1. Pp. 107-135.
- Herrick, C.N. (2004). Objectivity versus narrative coherence: science, environmental policy, and the U.S. Data Quality Act. *Environmental Science & Policy* 7. Pp. 419-433.
- Hoppe, R. (2002). Cultures of public policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4:3. Pp. 305-326.
- Jaeger, S. de, Eyckmans, J., Rogge, N., Puyenbroeck, T. van (2011). Wasteful waste-reducing policies? The impact of waste-reduction policy instruments on collection and processing costs of municipal solid waste. *Waste management* 31. Pp. 1429-1440.
- Liefferink, J.D. (2006). The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In Arts, B.J.M. & Leroy, P. (ed.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (pp. 45-68). Dordrecht, Springer.
- Pellizzoni, L. (2011). The politics of facts: local environmental conflicts and expertise. *Environmental Politics* 20:6. Pp. 765-785.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4. Pp. 155-169.
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-211). Boulder (Colorado), Westview Press.

### Overige bronnen:

- Baedts, E. de (2012). Hoe kunnen we 2/3 van het huishoudelijk afval recyclen? Advies aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.
- Mansveld, W.J. (2014). Kamerbrief *Invulling programma van afval naar grondstof*. 12 161, Den Haag.
- Mansveld, W.J. (2014). Bijlage bij kamerbrief 12 161. *Van Afval Naar Grondstof. Uitwerking van acht operationele doelstellingen*. Den Haag
- Nedvang, 2014. Regelgeving [online]. [Geciteerd 8 mei 2014]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.nedvang.nl/regelgeving>>.
- Raak, R. van, Loorbach, D., Verhagen, M., Verhoeven, P., Teernstra, M., Taanman, M. (2013). *Van Afval Af. Transitie-agenda voor gemeentelijk afvalbeheer*.

## Bijlage 1: Interviewleidraden

Tijdens het onderzoek zijn er interviews gehouden met personen die verschillende functies bekleden. De interviewleidraden die gebruikt zijn, zijn dan ook niet bij alle interviews dezelfde geweest.

### Interviewleidraad wethouder:

1. Wanneer is uw gemeente overgestapt op een diftar systeem en wie heeft hiervoor het initiatief genomen?
2. Van welke kennis of informatie heeft u gebruik gemaakt om tot uw besluit diftar in te voeren te komen?
3. Waar kwam deze informatie vandaan?
4. Heeft u kennis opgedaan of informatie opgehaald bij (buur)gemeenten?
5. Welke argumenten voor en tegen diftar zijn aan bod gekomen in het besluitvormingsproces?
6. Van wie kwamen deze argumenten?
7. Heeft u ook gebruik gemaakt van onderzoek naar het effect van andere inzamelsystemen (zoals bijvoorbeeld omgekeerd inzamelen)?
8. Was het voor u, op basis van de aangeleverde informatie, duidelijk welk systeem voor uw gemeente het beste zou werken?
9. Wat ziet u als wenselijk doel van het afvalbeleid?
10. Hoe dachten andere betrokkenen hierover?
11. Welke rol spelen milieuoverwegingen in het afvalbeleid binnen uw gemeente?
12. Hoe groot was het aandeel van het beleidsterrein afval binnen uw portefeuille?
13. Hoe groot was de invloed van de financiële aspecten van de invoering van het diftar systeem in het besluitvormingstraject?

### Interviewleidraad beleidsmedewerker gemeente:

1. Wanneer is uw gemeente overgestapt op het diftar systeem en wie heeft hiervoor het initiatief genomen?
2. In hoeverre zijn de betrokken partijen er van overtuigd geweest dat diftar zou leiden tot het behalen van de doelstellingen?
3. Is er discussie geweest over het invoeren van andere systemen dan diftar?

4. Is diftar meteen breed ingevoerd, of zijn er eerst pilots gehouden?
5. Met het oog op welk doel is er in de gemeente voor diftar gekozen?
6. Is er binnen de gemeente (gemeentelijk apparaat) discussie geweest over de wenselijkheid van dit doel?
7. Welke argumenten voor en tegen diftar zijn ter sprake gekomen?
8. Heeft u als gemeente zelf onderzoek gedaan naar de effecten van diftar, of onderzoek hiernaar laten uitvoeren?
9. Heeft u ook onderzoek gedaan / laten doen naar de effecten van andere systemen?
10. In hoeverre heeft u aan de hand van onderzoek of anderszins verkregen kennis een eenduidig advies kunnen geven aan de wethouder?
11. Hoe wordt binnen het ambtelijk apparaat tegen afval aangekeken?
12. Heeft u ook advies uitgebracht over andere doelen dan afvalscheiding, zoals bijvoorbeeld verbranding?
13. In hoeverre bent u het (vanuit uw functie) zelf eens geweest met de invoering van diftar?
14. Is er binnen uw gemeente sprake van een ambtenaar die zich alleen met afval bezig houdt?
15. Welke rol hebben de kosten van het invoeren van diftar gespeeld in uw advies?
16. Op welke manier heeft u deze kosten verantwoord?

#### **Interviewleidraad medewerker inzamelbedrijf:**

1. Wat is als inzamelbedrijf uw rol geweest in het beleidsproces om tot diftar te komen in de gemeente –gemeente-?
2. Welke informatie is gebruikt voor het onderbouwen van diftar?
3. Is er discussie geweest over het invoeren van andere systemen dan diftar?



4. Welke argumenten voor en tegen diftar zijn ter sprake gekomen?
5. Heeft u als inzamelbedrijf zelf onderzoek gedaan naar de effecten van diftar?
6. Heeft u ook onderzoek gedaan naar de effecten van andere systemen?
7. Hoe wordt binnen Circulus tegen afval aangekeken?
8. Heeft u ook advies uitgebracht over andere doelen dan afvalscheiding, zoals bijvoorbeeld verbranding?
9. In hoeverre bent u het (vanuit uw functie) zelf eens geweest met de invoering van diftar?
10. Welke rol hebben de kosten van het invoeren van diftar gespeeld in de besluitvorming?
11. Op welke manier zijn deze kosten verantwoord?