

Radboud Universiteit Nijmegen



KONINKLIJKE VERENIGING VOOR
AFVAL- EN REINIGINGSMANAGEMENT

Publieke belangen binnen het afvalbeheer

Rationele versus institutionele benadering van besluitvorming binnen het afvalbeheer in Nederland.

Auteur	F.A.M. Donkers
Studentnummer	4071123
Universiteit	Radboud Universiteit
	Faculteit der Managementwetenschappen
Master	Bestuurskunde
Specialisatie	Organisatie & Management
Scriptiebegeleider	dr. P. Kruijven
Opdrachtgever	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement
Stagebegeleider	drs. I. van der Grift

Samenvatting

De netwerksectoren in Nederland dienen een publiek belang (Veeneman, Dicke, & de Bruijne, 2009). Hoe dit publiek belang het beste behartigd kan worden, verschilt per netwerksector. Zo is de drinkwatersector nog steeds helemaal van de staat, maar is de postsector helemaal geprivatiseerd. De afvalsector is uniek in de zin dat deze helemaal gedecentraliseerd is. Dit wil zeggen dat de gemeenten in Nederland vrij zijn om het afvalbeheer naar eigen inzicht in te richten.

In de bestuurskunde bestaan twee opvattingen over besluitvorming (van der Kolk, 2011). Aan de ene kant is er de rationele besluitvorming en aan de andere kant is er de institutionele besluitvorming. Binnen de rationele besluitvorming staan inhoudelijke argumenten centraal. De institutionele benadering gaat ervan uit dat besluitvorming volgt uit institutionele factoren, bijvoorbeeld padafhankelijkheid. Met deze twee benaderingen wordt er in dit onderzoek gekeken naar de besluitvorming omtrent het afvalbeheer bij verschillende gemeenten in Nederland.

In het afvalbeheer zijn vier gangbare organisatievormen: de gemeentelijke dienst, het samenwerkingsverband gemeenten, de overheidsvennootschap en het particulier bedrijf. In dit onderzoek wordt nagegaan of er een verband is tussen de verschillende organisatievormen in het afvalbeheer en het aantal publieke belangen dat daarmee gediend moet worden. Daarom zal de volgende vraag centraal staan in dit onderzoek:

In hoeverre baseren gemeenten de keuze van de organisatievorm binnen het afvalbeheer op het aantal publieke belangen die spelen in het afvalbeheer?

Om de vraagstelling te beantwoorden wordt er gebruikgemaakt van een aantal deelvragen:

1. Wat wordt er verstaan onder een publiek belang?
2. Welke organisatievormen bestaan er binnen het afvalbeheer?
3. In hoeverre is er een verband tussen het aantal publieke belangen dat behartigd moet worden in het afvalbeheer en de keuze voor een organisatievorm?

In het theoretische gedeelte van dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de verschillende aspecten van dit onderzoek. Als eerste wordt hier ingegaan op de verschillende organisatievormen van het afvalbeheer. Vanuit de theorie worden deze uitgezet op een schaal van publiek naar privaat en manieren van toezicht en sturing van het afvalbeheer. Wanneer er in het afvalbeheer met een particulier bedrijf gewerkt wordt, zullen er contracten opgesteld moeten worden. Bij een gemeentelijke dienst zijn er meer sturingsmogelijkheden.

Ten tweede is het noodzakelijk om het begrip 'publiek belang' toe te lichten. In de theorie zijn er twee benaderingen van publieke belangen: de economische benadering en de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering. In dit onderzoek wordt de definitie van de Sociaal-Economische Raad (SER) gehanteerd: "Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt" (SER, 2010, p. 10). Hiermee sluit de SER aan bij de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering. De politiek in een gemeente besluit welke publieke belangen meespelen met de beslissing omtrent het afvalbeheer. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat in dit onderzoek de publieke belangen niet op waarde worden beoordeeld. Het gaat om het aantal publieke belangen die binnen een gemeente spelen.

In dit onderdeel wordt ook aandacht besteed aan het begrip 'publiek' belang en aan de waarborging ervan. De Bruijn en Dicke (2006) onderscheiden drie verschillende mechanismen voor het waarborgen van publieke belangen in een geliberaliseerde netwerksector, namelijk hiërarchische, markt- en netwerkmechanismen. Daarnaast wordt er ook aandacht besteed aan het karakter van een publiek belang en wordt er een onderscheid gemaakt tussen 'harde' en 'zachte' publieke belangen.

Het laatste onderwerp dat in de theorie aan bod komt, is de besluitvorming van gemeenten. Hier wordt eerst aandacht besteed aan de rationele benadering. Vervolgens wordt ingegaan op de institutionele benadering van de besluitvorming. Vanuit deze twee benaderingen wordt er naar twee hypothesen toe gewerkt in dit onderzoek.

In de theorie is er een keuze gemaakt voor de bestuurlijke realiteitsbenadering van de term publiek belang. Dit houdt in dat de publieke belangen veranderlijk zijn. Steenhuisen et al (2009) betoogt daarnaast hoe 'zachte' publieke belangen het afleggen tegen 'harde' publieke belangen. In de praktijk betekent dit dat gemeenten actief moeten kunnen sturen op de publieke belangen om een groot aantal publieke belangen te behartigen. In het rapport 'Het borgen van een publiek belang' van de WRR (2000) wordt beargumenteert dat gemeenten publieke belangen kunnen waarborgen door de uitvoering in eigen hand te houden. Wanneer er gekeken wordt naar de verschillende organisatievormen binnen het afvalbeheer staat de gemeentelijke dienst het dichtstbij de gemeentelijke organisatie en biedt deze organisatievorm ook directe sturing aan het afvalbeheer. Rationeel gezien is de organisatievorm gemeentelijke dienst de meest logische keuze voor gemeenten die een groot aantal publieke belangen willen behartigen. Hieruit volgt de volgende hypothese:

Hypothese 1: Hoe meer publieke belangen een gemeente nastreeft met het afvalbeheer, hoe waarschijnlijker het is dat de gemeente zal kiezen voor een gemeentelijke dienst.

De institutionele benadering beweert daarentegen dat er meerdere institutionele krachten aan het werk zijn en dat de rationele besluitvorming daardoor niet juist is. Hypothese 2 luidt derhalve als volgt:

Hypothese 2: De keuze voor een organisatievorm is gebaseerd op institutionele factoren binnen de gemeente.

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Via een doelgerichte steekproef zijn er vijftien gemeenten geselecteerd op basis van organisatievorm, beschikbaarheid, kennis en inwonersaantal. Met behulp van interviews en door het analyseren van beleidsdocumenten is informatie verzameld om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Om de dataverzameling overzichtelijk te maken, is er gekozen voor een scoretabel die aangeeft hoe de verschillende gemeenten scoren op de verschillende onderdelen van dit onderzoek (zie tabel 5).

In de analyse zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. De eerste belangrijke constatering is dat er veel verschil zit in de opvattingen van gemeenten over afvalbeheer. Dit leidt er onder meer toe dat gemeenten andere redenen gebruiken om een bepaalde organisatievorm te kiezen. Er is geen reden gevonden om een van de twee hypothesen aan te houden. Beiden hypothesen zijn verworpen.

Ten tweede valt op dat er bij de verschillende organisatievormen geen grote verschillen bestaan met betrekking tot het aantal publieke belangen dat behartigd wordt. Binnen alle organisatievormen zijn er gemeenten die veel en gemeenten die weinig publieke belangen nastreven. Tegelijkertijd valt het op dat er wel grote verschillen bestaan wanneer het aantal publieke belangen wordt uitgezet tegen de grootte van een gemeente. De grotere gemeenten in dit onderzoek streven meer publieke belangen na dan de kleinere gemeenten.

Ten derde is er nog een tekortkoming van de theorie over de verschillende organisatievormen in het afvalbeheer aan het licht gekomen. Op de schaal van sturing staat het samenwerkingsverband van gemeenten hoger dan de overheidsvennootschap (NVRD, 2004). In dit onderzoek is juist aangetoond dat de overheidsvennootschap beter stuurbaar is dan het samenwerkingsverband.

Het antwoord op de hoofdvraag is dat de keuze voor een organisatievorm niet samenhangt met het aantal publieke belangen dat een gemeente moet dienen. Beide soorten besluitvorming zijn in zekere mate terug te vinden in de besluitvorming omtrent het afvalbeheer, maar geen van de twee benaderingen is duidelijk dominant. Er is dan ook geen variabele gevonden die bepalend is in de keuze voor een organisatievorm voor het afvalbeheer.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Introductie	3
Theorie	6
Organisatievormen	6
Gemeentelijke dienst.....	7
Samenwerkingsverband gemeenten	9
Overheidsvennootschap	10
Particulier bedrijf	12
Publieke belangen.....	13
Definitie	13
Waarborging van publieke belangen.....	14
Benaderingen van besluitvorming.....	17
Rationele benadering.....	17
Institutionele benadering	19
Samenvatting	21
Hypothesen.....	22
Methoden	23
Onderzoeksopzet	23
Populatie en steekproeftrekking	24
Dataverzameling	32
Gegevensanalyse	35
Analyse.....	39
Publieke belangen.....	39
Analysetabel	42
Rationele benadering.....	51
Institutionele benadering	54
Hypothesen.....	60
Conclusie.....	61
Deelvragen.....	61
Hoofdvraag	63
Discussie	64
Bibliografie	66

Bijlage 1: Beleidsdocument analyse	70
--	----

Introductie

Onder invloed van Europa en het New Public Management (NPM) heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de netwerksectoren in Nederland (Bognetti & Obermann, 2008; WRR, 2008). Bekende netwerksectoren in Nederland zijn bijvoorbeeld drinkwater, post, elektriciteit, telecomunicatie en afvalbeheer (WRR, 2008). In het grootste deel van de 20^e eeuw was de heersende gedachte dat de markt niet geschikt was voor de werkzaamheden in de netwerksectoren (Bognetti & Obermann, 2008). Met de opkomst van de liberalisering en privatisering kwam daar een einde aan (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013; WRR, 2008). De markt werd opengesteld voor meerdere aanbieders en staatsbedrijven werden naar de markt gebracht. Binnen het NPM staat het bedrijfsmatiger werken van de overheid centraal (Hood, 1991). Meer zaken zouden uitbesteed moeten worden om de overheid efficiënter te maken (Osborne & Gaebler, 1993; Osborne et al, 2013). De markt zou daar zeer geschikt voor zijn. Door het specialistische karakter van marktpartijen zouden zij op een efficiëntere manier het werk kunnen verrichten.

In het verleden waren de netwerksectoren onderdeel van de overheid omdat er een groot publiek belang bij betrokken was (Veeneman, Dicke, & de Bruijne, 2009). Het waarborgen van publieke belangen is heden ten dage nog steeds een belangrijke kwestie voor de netwerksectoren. Een publiek belang is bijvoorbeeld een gezondheidsargument bij het drinkwater in Nederland. Mensen hebben recht op schoon drinkwater. De overheid regelt dit vervolgens zelf om dit publiek belang te verzekeren. Een publiek belang is dus een belang dat dusdanig groot is dat de overheid bepaalt hoe de behartiging van ervan georganiseerd moet worden. Een ander voorbeeld is de energiesector. Tegenwoordig zijn er meerdere aanbieders van energie, maar Tennet is nog steeds van de overheid. Het publiek belang dat hier wordt gediend, is de leveringszekerheid van elektriciteit. De afname van energie is wel vrijgegeven en aan de markt overgelaten. In de afvalsector bestaan er echter meerdere organisatievormen naast elkaar, dus is het interessant om te onderzoeken welke publieke belangen op welke manier gewaarborgd worden.

In alle netwerksectoren is sprake geweest van liberalisering (WRR, 2000). De privatisering heeft echter niet overal plaatsgevonden. Zo is het drinkwater nog steeds helemaal van de overheid. Ook in de afvalsector heeft de privatisering niet helemaal doorgezet. Opvallend is dat er veel verschil zit in het afvalbeheer bij verschillende gemeenten. Van oudsher is afvalbeheer een decentrale overheidstaak. Vroeger had vrijwel elke gemeente een eigen reinigingsdienst (NVRD, 2010). In de jaren '90 zijn er met de opkomst van de Europese Unie en het NPM een aantal gemeentelijke reinigingsdiensten overgegaan naar de markt (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1993). In de periode van 1998 tot en met 2010 heeft een groot deel van de gemeenten een wijziging aangebracht in het afvalbeheer (Dijkgraaf, Gradus, & Wassenaar, 2012).

De keuze van een gemeente voor een bepaalde vorm van afvalbeheer hangt niet alleen van de prijs af. Eerdere onderzoeken spreken elkaar op dit punt tegen. Zo zijn er onderzoeken waar de private organisatievorm met betrekking tot de kosten het beste uitkomt (Bel & Warner, 2008; Dijkgraaf & Gradus, 2003; Dijkgraaf & Gradus, 2005; Szymanski, 1996). Ook zijn er onderzoeken die beweren dat de publieke vorm het voordeligst is (Bel & Warner, 2008; Dijkgraaf & Gradus, 2013). De meeste onderzoeken zeggen echter dat er geen significant verschil zit in de kosten van privaat en publiek afvalbeheer (Bel & Costa, 2006; Bel & Warner, 2008; Callan & Thomas, 2001; Dijkgraaf & Gradus, 2007).

Gemeenten zullen waarschijnlijk op basis van andere argumenten dan kosten een keuze maken tussen publiek of privaat. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2000) beschrijft in het rapport 'het borgen van publiek belang' de mogelijkheid van gemeenten om bepaalde publieke belangen te borgen. Publieke belangen zijn de reden dat de netwerksectoren er zijn (Veeneman, Dicke, & de Bruijne, 2009). De laatste jaren is het behartigen van publieke belangen weer de voornaamste reden van de discussie tussen publiek en privaat geworden (WRR, 2012). In dit onderzoek wordt onder meer ingegaan op de mate waarin er een verband bestaat tussen de verschillende organisatievormen in het afvalbeheer en de publieke belangen die worden gediend.

In Nederland zijn er vier gangbare organisatievormen voor afvalbeheer: de gemeentelijke dienst, het samenwerkingsverband gemeenten, de overheidsvennootschap en het particuliere bedrijf. De eerste drie van deze vier organisatievormen zijn publieke organisatievormen. De verschillende organisatievormen zullen later in dit verslag uitgewerkt worden.

Bij afvalbeheer moet rekening worden gehouden met meerdere publieke belangen. Zo kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan werkgelegenheid voor de gemeente of aan bepaalde milieudoelstellingen van de gemeente. Daarnaast zijn er verschillende organisatievormen binnen het afvalbeheer. Deze vormen zijn in te delen zijn op een schaal van publiek naar privaat. In het rapport van de WRR (2000) wordt beargumenteerd dat overheden meer publieke belangen kunnen dienen als er gekozen wordt om de taak zelf uit te voeren. Wanneer gemeenten dan een rationele besluitvorming hanteren, zal er gekozen worden voor een gemeentelijke dienst in het afvalbeheer. In deze organisatievorm is de gemeente in staat constant te sturen op publieke belangen. Hierdoor kunnen er meer publieke belangen behartigd worden in vergelijking tot de andere organisatievormen, waar er niet sprake is van een directe sturing. In dit onderzoek wordt gezocht naar een relatie tussen het aantal publieke belangen dat een gemeente actief nastreeft en de organisatievorm die daarbij hoort.

Om tot een gedegen onderzoek te komen, wordt de volgende doelstelling gehanteerd:

Inzicht krijgen in het aantal publieke belangen dat een rol speelt in het afvalbeheer, teneinde te achterhalen of het aantal publieke belangen bepalend is voor de organisatievorm in het afvalbeheer.

Naar aanleiding van deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre baseren gemeenten de keuze van de organisatievorm binnen het afvalbeheer op het aantal publieke belangen in het afvalbeheer?

Om de vraagstelling beter te kunnen beantwoorden, wordt er gebruikgemaakt van een aantal deelvragen:

1. Wat wordt er verstaan onder een publiek belang?
2. Welke organisatievormen bestaan er binnen het afvalbeheer?
3. In hoeverre is er een verband tussen de publieke belangen die behartigd moeten worden in het afvalbeheer en de organisatievorm?

De wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek zit in de nieuwe inzichten in de discussie rond het afvalbeheer. De discussie rond het publiek of privaat regelen van het afvalbeheer is de afgelopen tien jaar hoog opgelopen (Dijkgraaf & Gradus, 2005; Dijkgraaf & Gradus, 2007; Dijkgraaf & Gradus, 2011; Gradus, 2005; NVRD, 2012; PWC, 2005). Onderzoeken uit deze periode hebben zich vooral gericht op de kostentechnische kant van het afvalbeheer (Dijkgraaf & Gradus, 2007; Lombrano, 2009). In dit onderzoek wordt daarentegen gekeken naar de maatschappelijke kant van het afvalbeheer. Gemeenten kunnen bepaalde (maatschappelijke) doelstellingen nastreven met het afvalbeheer. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een gemeente kiest voor een publieke organisatievorm bij de afvalinzameling om werkgelegenheid te creëren (NVRD, 2012). Dit onderzoek tracht de discussie rond het afvalbeheer te verruimen door relevante informatie vanuit de gemeenten tastbaar te maken.

Dit onderzoek heeft ook een praktische meerwaarde. Het resultaat van dit onderzoek laat gemeenten zien welke argumenten en publieke belangen andere gemeenten naar voren brengen voor het gebruiken van een publieke organisatievorm bij het afvalbeheer.

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van meerdere theoretische inzichten. Als eerste wordt er uitgebreid aandacht besteed aan de verschillende organisatievormen in het afvalbeheer. Vervolgens wordt de term 'publiek belang' toegelicht. Belangrijk hierbij is de manier waarop een publiek belang gevormd wordt. Hierna worden de soorten besluitvorming besproken. Hier worden twee benaderingen onderscheiden. Als eerste komt de rationele benadering aan bod. Volgens deze benadering komt de gemeente rationeel tot een besluit (van der Kolk, 2011). Als tweede wordt de institutionele benadering besproken. Deze zegt dat veranderingen en besluiten voortkomen uit een aantal krachten op de organisatie (van der Kolk, 2011). Het theoretisch kader wordt afgerond met het formuleren van de twee hypothesen die centraal staan in dit onderzoek.

De datavergaring in dit onderzoek heeft plaatsgevonden middels een vergelijkende case study. Van elk van de vier organisatievormen zijn enkele voorbeelden geselecteerd voor nader onderzoek. Vanuit het theoretisch inzicht is gezocht naar reeds bekende data over het onderwerp. Met behulp van interviews en beleidsanalyses is informatie ingewonnen bij de gemeenten over de keuze voor een bepaalde organisatievorm. Vervolgens wordt onderzocht of gemeenten in staat zijn om aan te tonen wat de meerwaarde is van de gekozen organisatievorm.

In dit verslag worden eerst de theoretische aspecten uitgewerkt. Hierbij wordt als eerste ingegaan op de theorievorming over organisatievormen die voorkomen in het afvalbeheer. Vervolgens volgt de theorie over publiek belangen in het algemeen. Daarna komt de theorievorming over de twee verschillende soorten besluitvorming aan bod. Na de theorie komt het methodologisch onderdeel van dit onderzoek. Hier worden de onderzoeksopzet, de populatie en de dataverzameling toegelicht en verantwoord. In de analyse worden vervolgens de resultaten uit de interviews en beleidsdocumenten gepresenteerd. Daarna worden in de conclusie de hoofdvraag en de deelvragen verder uitgewerkt. De conclusie wordt afgesloten met een discussie. In die discussie worden de opvallende punten uit het onderzoek nog een keer besproken.

Theorie

Organisatievormen

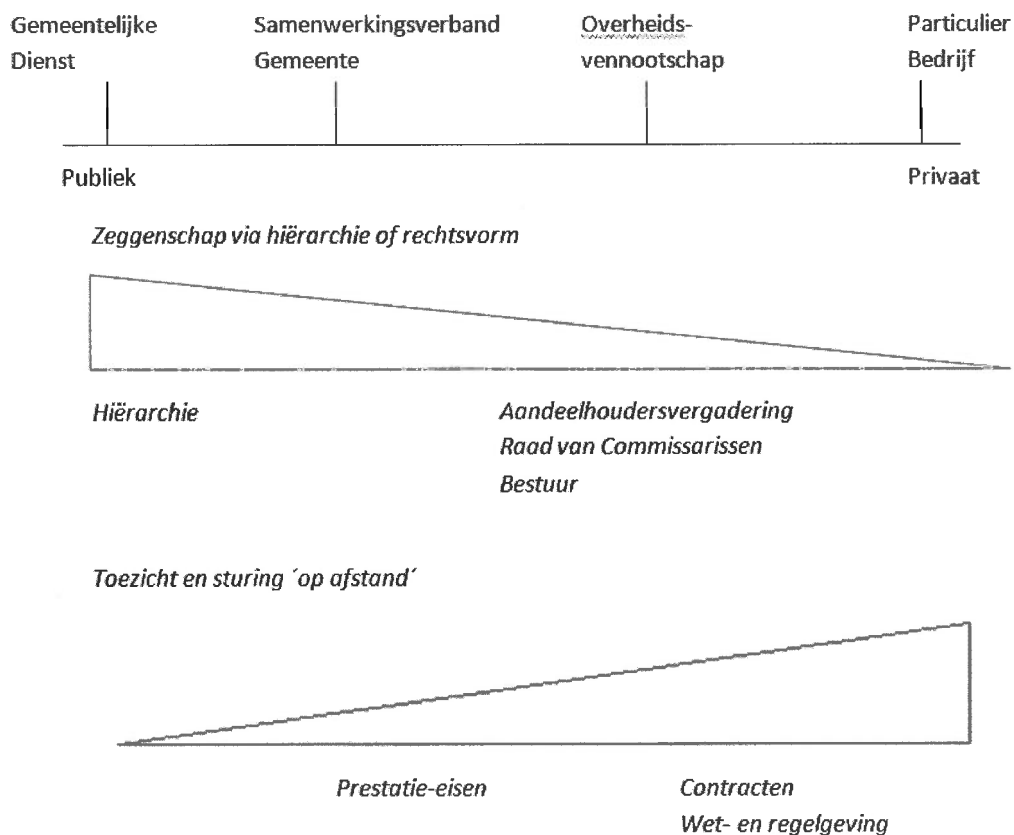
In de introductie zijn de vier organisatievormen die in deze paragraaf centraal staan al kort benoemd. In de data van Rijkswaterstaat (2013) worden nog twee andere organisatievormen benoemd, maar gezien het geringe aantal gemeenten dat van deze vormen gebruikmaakt, worden deze niet meegenomen in dit onderzoek. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de meest recente cijfers.

Tabel 1: Verdeling organisatievormen in 2013 naar gemeenten en huishoudens (Rijkswaterstaat, 2013, p. 23)

Inzamelorganisatie	Percentage Gemeenten	Percentage Huishoudens
Gemeentelijke dienst	16	27
Gemeentelijke dienst buurgemeente	3	1
Samenwerkingsverband gemeenten	14	12
Overheidsvennootschap	30	31
Particulier bedrijf	33	20
Combinatie van bedrijven, PPS	3	9

Eerder is al aangegeven dat de gemeentelijke dienst, het samenwerkingsverband en de overheidsvennootschap binnen het publieke domein vallen. Het particulier bedrijf is een private organisatievorm. In figuur 1 zijn deze vier vormen op een schaal van publiek naar privaat gezet. Ook is hierbij aangegeven welke bijbehorende vormen van zeggenschap en toezicht van toepassing zijn.

Figuur 1: Organisatievormen van publiek naar privaat (NVRD, 2004)



Gemeentelijke dienst

De gemeentelijke dienst is een publieke organisatievorm waar de dienstverlening onderdeel is van de gemeente. De wethouder staat aan het hoofd van de organisatie en de lijnen naar de uitvoerende instanties zijn kort (NVRD, 2010). Alle medewerkers van de dienst zijn ambtenaren en zijn dus direct verbonden aan de gemeente. Figuur 2 laat de constructie zien van een gemeentelijke dienst.

Figuur 2: Structuur Gemeentelijk dienst



Voor de opkomst van het NPM en de EU was dit veruit de meest gebruikte vorm van afvalbeheer. Uit de cijfers over 2013 (tabel 1) blijkt dat nog maar 16% van de Nederlandse gemeenten een eigen gemeentelijke dienst heeft (Rijkswaterstaat, 2013). Opvallend is wel dat met deze vorm 27% van de huishoudens bereikt wordt. De verklaring voor deze cijfers is dat de gemeentelijke diensten zich vooral bevinden in de grote steden. Gemeenten als Rotterdam, Utrecht en Groningen hebben een eigen gemeentelijke dienst voor het afvalbeheer in de gemeente (Afval Atlas, 2013).

Een manier om bepaalde publieke belangen zeker te stellen is ze in eigen hand te houden (Ministerie van Financiën, 2013; Steenhuisen, 2009; WRR, 2000). In Nederland is de drinkwatervoorziening niet geprivatiseerd omdat het publiek belang dan in gevaar kan komen (WRR, 2000; WRR, 2008). Dezelfde redenatie kan opgaan in het afvalbeheer. Publieke belangen zouden beter behartigd kunnen worden binnen de eigen dienst.

Doordat er bij de gemeentelijke dienst niet met expliciete contractvormen gewerkt hoeft te worden, is er een bepaalde mate van flexibiliteit. Flexibiliteit kan een middel zijn om publieke belangen beter te waarborgen (Ministerie van Financiën, 2013). Zo kan een gemeente beter inspelen op nieuwe ontwikkelingen in beleid en beter reageren op calamiteiten in het veld. Een recent voorbeeld hiervan is de overgang op het apart inzamelen van plastic. Wanneer er niet met een expliciet contract gewerkt wordt, kan er makkelijker omgeschakeld worden en is het mogelijk om sneller te reageren op veranderingen. Wanneer er wel met een expliciet contract gewerkt wordt, moet dit eerst worden aangepast of moet er zelfs opnieuw aanbesteed worden. Dit brengt andere problemen met zich mee, zoals hogere frictiekosten en tijdgebrek.

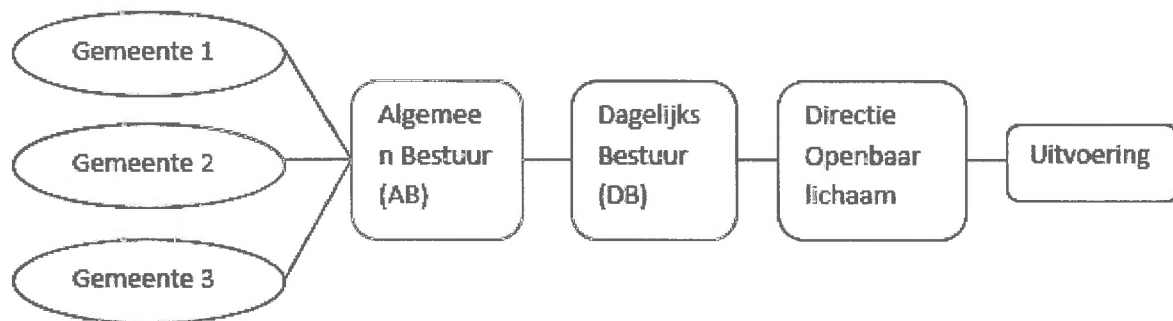
Een gemeentelijke dienst is onderdeel van de gemeente, en dat houdt ook in dat de politiek een rol speelt binnen het beleid van het afvalbeheer. In de definitie van een publiek belang komt naar voren dat de politiek in een gemeente de publieke belangen van de gemeente bepaalt (van Genugten, 2008). Kenmerkend aan de politiek is de constante discussie over bepaalde zaken. De publieke belangen zijn aan verandering onderhevig. Het beleid van de gemeentelijke dienst kan daardoor onderdeel worden van het politieke spel. Dit kan leiden tot een vertraging of een erg veranderlijk afvalbeheer. Een bepaalde continuïteit in het afvalbeheer is gewenst en het zou problematisch kunnen zijn als het afvalbeheer onderdeel zou worden van het politieke spel.

Voorwaarde voor de gemeentelijke dienst is dat er een bepaalde schaalgrootte is om enige mate van efficiëntie te behalen (Bel & Fageda, 2008; Bel & Mur, 2009). Als de schaal te klein is, hebben de gemeenten niet de mogelijkheid om flexibiliteit te garanderen en zullen de kosten toenemen. Voor een eigen gemeentelijke dienst zijn bepaalde investeringen nodig, bijvoorbeeld voor vrachtauto's. Voor een kleine gemeente is het bijvoorbeeld niet rendabel om een eigen vrachtwagen te hebben als deze te vaak stilstaat. Ook zou bij kleinschalig afvalbeheer het werk helemaal stil komen te liggen als er zich een geval van pech zou voordoen. Een grotere schaal geeft meer mogelijkheden voor investeringen en stelt de gemeente in staat om beter om te gaan met calamiteiten (Callan & Thomas, 2001). Hoewel de theoretici het erover eens zijn dat schaalvergroting op verschillende aspecten van het publiek belang een voordeel oplevert, zijn er nog opvallend veel kleinere gemeenten met een gemeentelijke dienst in het afvalbeheer (Afval Atlas, 2013). Het is interessant om te onderzoeken hoe deze gemeenten de publieke belangen behartigen in het afvalbeheer.

Samenwerkingsverband gemeenten

Het samenwerkingsverband gemeenten is de tweede publieke organisatievorm. In de meest gangbare vorm van deze constructie wordt er een openbaar lichaam opgericht door een aantal gemeenten (NVRD, 2004). Deze gemeenten hevelen het afvalbeheer vervolgens over naar dit openbare lichaam. De betrokken gemeenten hebben direct invloed op het bestuur van het openbaar lichaam. In figuur 3 is de structuur van een samenwerkingsverband gevisualiseerd. Het aantal deelnemende gemeenten kan verschillen.

Figuur 3: Structuur Samenwerkingsverband gemeenten



Het Samenwerkingsverband gemeenten ligt met betrekking tot de aansturing dicht bij de gemeentelijke dienst. De dienst staat nog in het publieke domein, maar meerdere gemeenten hebben nu een belang in de dienst. Dit vertaalt zich ook in de constructie van een openbaar lichaam. De gemeenten vormen samen het Algemeen Bestuur (AB) van het openbaar lichaam. Vanuit het AB wordt het Dagelijks Bestuur (DB) gevormd. Het DB heeft vervolgens invloed op de directie (NVRD, 2004).

Gemeenten hebben in een dergelijke constructie de mogelijkheid om de schaal te vergroten en toch het afvalbeheer in eigen hand te houden. Bij de gemeentelijke dienst is reeds vermeld dat gemeenten een bepaalde schaal nodig is om enige mate van flexibiliteit te waarborgen. In het geval van een samenwerkingsverband lossen de gemeenten gezamenlijk het probleem van schaalgrootte op (Bel & Fageda, 2008; Bel & Mur, 2009).

Binnen deze constructie geldt er voor de directie van het openbaar lichaam een dubbele verantwoordingsplicht (NVRD, 2004). Er wordt verantwoording afgelegd binnen de organisatie en er wordt verantwoording afgelegd aan de deelnemende gemeenten. Op deze manier hebben de deelnemende gemeenten gegarandeerd mogelijkheden om te sturen.

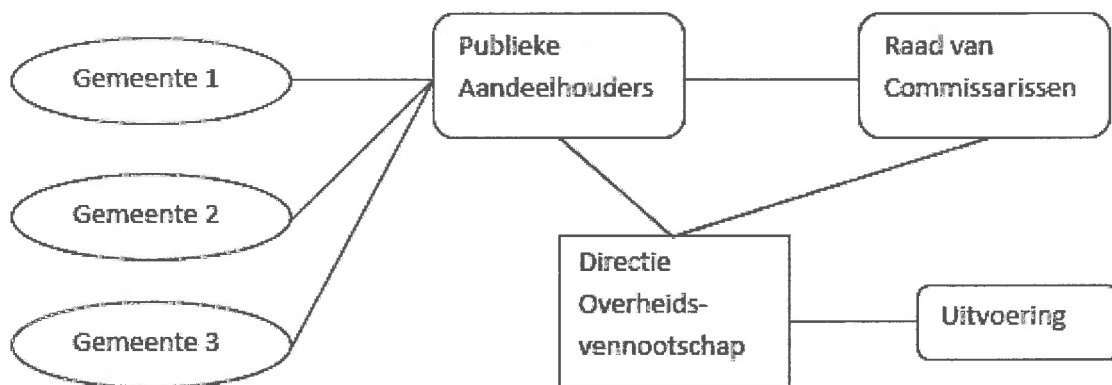
De rol van de politiek is ook bij een samenwerkingsverband een risicofactor. In de gemeentelijke dienst bestaat het risico dat het afvalbeheer onderdeel wordt van een politiek spel. Dit risico wordt groter naarmate het aantal betrokken gemeenten toeneemt (Chevalier, 2014). Gemeenten moeten samenwerken, en veranderingen binnen een gemeente kunnen botsen met de belangen van andere gemeenten. Dit kan direct negatieve effecten hebben op de dienst. Om dit tegen te gaan, kan ervoor gekozen worden om een gezamenlijk beleid op te stellen voor alle gemeenten.

De waarborging van publieke belangen verloopt op dezelfde manier als bij de gemeentelijke dienst. Het verschil is echter dat er in een samenwerkingsverband meerdere gemeenten betrokken zijn en dat er bij een verandering van publieke belangen dus eerst overeenstemming tussen de gemeenten moet worden bereikt. Hierdoor is het ook lastiger om in te spelen op veranderende belangen.

Overheidsvennootschap

De overheidsvennootschap is een publieke organisatievorm waarbij er een zelfstandig, op afstand geplaatst orgaan opgericht wordt (Ministerie van Financiën, 2013). De gemeenten hebben via het aandeelhouderschap nog wel invloed op het beleid van de vennootschap. De Raad van Commissarissen verzorgt het toezicht op het bestuur van de vennootschap (Algemene Rekenkamer, 2012). In figuur 4 wordt een structuur van een overheidsvennootschap weergegeven. Het gaat hier om een algemeen beeld. Er zijn verschillende soorten overheidsvennootschappen. In de praktijk kan er enig verschil zitten in de structuur, maar het hoofdidee is bij alle overheidsvennootschappen hetzelfde.

Figuur 4: Structuur Overheidsvennootschap



In een overheidsvennootschap is er sprake van publiek aandeelhouderschap (Ministerie van Financiën, 2013). Publiek aandeelhouderschap is een vorm van overheidsingrijpen die ervoor zorgt dat de overheid meer sturing heeft binnen de netwerkdienst (Algemene Rekenkamer, 2012). In het geval van het afvalbeheer komt dat terug in de overheidsvennootschap. Een of meerdere gemeenten zijn dan grootaandeelhouder van een rechtspersoon (NVRD, 2010).

Door middel van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders oefent een gemeente zeggenschap uit en heeft het een toezichtfunctie. De toezichtfunctie wordt vervuld door de aandeelhouders, die op de vergadering leden voor de Raad van Commissarissen kunnen voordragen. De Raad van Commissarissen is het toezichtorgaan van de vennootschap (Algemene Rekenkamer, 2012). Doordat gemeenten de Raad van Commissarissen zelf kunnen samenstellen, kunnen ze meer sturen binnen de organisatie.

De overheidsvennootschap opereert zelfstandig. Hiermee wordt de politiek uit de organisatie gelaten. Gemeenten hebben wel nog sturingsmogelijkheden via het aandeelhouderschap en de opdracht die ze geven aan de overheidsvennootschap. Hiermee wordt een zekere flexibiliteit ingebouwd, maar dit maakt wel de weg vrij voor een bedrijfsmatigere aanpak (Chevalier, 2014).

Het grote verschil tussen publiek en privaat aandeelhouderschap is het doel (Algemene Rekenkamer, 2006). Private aandeelhouders zullen altijd op winst uit zijn, terwijl een publieke aandeelhouder genoeg neemt met continuïteit. Publieke aandeelhouders hoeven geen winst oogmerk te hebben en kunnen zich op andere zaken richten (NVRD, 2010). Op deze manier is er bijvoorbeeld meer ruimte voor investeringen in sociale doelstellingen.

In deze organisatievorm is er vanuit de gemeente geen directe verbinding met de directie van de overheidsvennootschap, maar via omwegen blijft een aantal sturingsmechanismen bestaan. De

opdrachtverlening gebeurt in de vorm van een contract of een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In deze vorm moeten er dus duidelijke afspraken worden vastgelegd (Algemene Rekenkamer, 2012).

Door het ontbreken van een directe relatie met de gemeente heeft dit ook invloed op de zeggenschap van een gemeente in de organisatie. In figuur 1 wordt een schaal aangegeven waar de maten van zeggenschap van de organisatievormen met elkaar vergeleken zijn. Hieruit volgt dat de overheidsvennootschap minder zeggenschap heeft dan de andere publieke organisatievormen, maar hiermee gaat een beperking van het risico gepaard (NVRD, 2010). Doordat de organisatie niet volledig in het publieke domein staat, is de gemeente niet helemaal verantwoordelijk voor het beleid van de vennootschap en delen ze niet alle bedrijfsmatige risico's (NVRD, 2004).

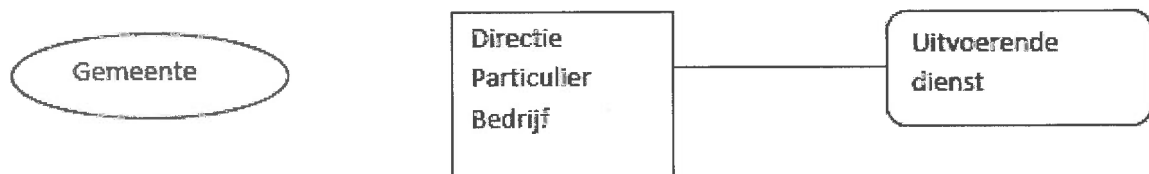
Het waarborgen van publieke belangen is lastiger als er een contract is getekend, omdat dan een bepaalde mate van flexibiliteit ontbreekt (de Bruijn & Dicke, 2006; Steenhuisen, 2009). In deze constructie hebben gemeenten echter nog andere manieren om toe te zien op de vennootschap en op deze manier ook te sturen op de publieke belangen. Met het kiezen van de Raad van Commissarissen hebben de gemeenten nog een stok achter de deur.

Het riskante aan publiek aandeelhouderschap is de complexiteit (Algemene Rekenkamer, 2012; Karré, 2011). De regels voor publiek aandeelhouderschap bestaan uit meerdere uitzonderingsregels. Zodra er private activiteiten mee gemoeid zijn, zoals bij het inzamelen van bedrijfsafval, zijn publieke organisaties aan een aantal kaders gebonden. Het gaat hier onder meer om "Europese regelingen over mededinging en staatssteun, de Wet markt en overheid, fiscale regelgeving en sectorspecifieke regels en branchecodes" (Algemene Rekenkamer, 2012, p. 5). Door de grote hoeveelheid abstracte regels is het onduidelijk welke regels precies van toepassing zijn bij bepaalde activiteiten van een publieke organisatie.

Particulier bedrijf

Bij de organisatievorm particulier bedrijf wordt het afvalbeheer middels een Europese aanbesteding aan de markt overgelaten (NVRD, 2010). In deze constructie zet de gemeente een opdracht uit voor het afvalbeheer. Bedrijven kunnen hier vervolgens op inschrijven. De gemeente is niet betrokken bij de bedrijfsvoering van het particulier bedrijf. Het toezicht op het afvalbeheer gebeurt wel vanuit de gemeente. Figuur 5 geeft de structuur van de samenwerking weer.

Figuur 5: Structuur Particulier bedrijf



De opkomst van de particuliere bedrijven in het afvalbeheer gaat hand in hand met de opkomst van het NPM en de EU in Nederland (WRR, 2012). Marktwerving moet ervoor zorgen dat het afvalbeheer op efficiënter wordt. De monopoliepositie van de overheid zorgde voor een te lage prikkel om efficiënt te werken. Marktpartijen hebben die prikkel door de onderlinge concurrentie wel (Dijkgraaf & Gradus, 2007).

De verbinding tussen de uitvoerende dienst en de overheid ontbreekt bij een particulier bedrijf. Er wordt samengewerkt volgens een contract. Het gevolg is dat dit contract enorm specifiek moet zijn om te voorkomen dat er onduidelijkheden ontstaan over de werkzaamheden (WRR, 2000). Dit vraagt enerzijds om meer voorbereidingstijd bij de gemeente, maar ook om een bepaald kennisniveau. Bij een gebrek aan kennis krijgt de private partij te veel invloed op het te voeren beleid (van Genugten, 2008).

Doordat het contract geëxpliciteerd moet worden en dus voor een bepaalde tijd vastligt, verliest de gemeente de flexibiliteit (van Damme & Schinkel, 2009; NVRD, 2010). Er zal altijd een mogelijkheid zijn tot tussentijds bijsturen, maar dit gaat vaak gepaard met hogere kosten voor de gemeente. Het waarborgen van publieke belangen kan op deze manier lastiger zijn dan bij de andere organisatievormen.

Publieke belangen

Definitie

De keuze voor een publieke organisatievorm bij het afvalbeheer in de gemeente wordt vaak verbonden met het publiek belang dat gewaarborgd moet worden (SER, 2010; WRR, 2000; WRR, 2012). Welke publieke belangen er precies meespelen in de afweging wordt in het midden gelaten.

In de wetenschappelijke literatuur is er veel discussie over wat een publiek belang precies is (Baarsma & de Nooij, 2006; van Damme & Schinkel, 2009; van Genugten, 2008; Reynaers & De Graaf, 2014; Teulings, Bovenberg, & van Dalen, 2003; WRR, 2000). In de discussie rond de definitie van het publieke belang kan er een onderscheid gemaakt worden tussen twee benaderingen: de economische benadering en de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering (van Genugten, 2008).

De economische benadering stelt dat publieke belangen het resultaat zijn van marktfalen (Baarsma & de Nooij, 2006; Teulings et al, 2003). Marktfalen treedt op wanneer externe factoren mee gaan spelen die zo complex zijn dat de markt dit niet meer kan oplossen doordat sommige partijen weigeren te participeren (Baarsma & Theeuwes, 2009). Deze benadering gaat ervan uit dat publiek belangen statisch zijn. De economische benadering zegt daarmee dat publieke belangen alleen voorkomen wanneer marktpartijen niet aan bepaalde taken kunnen voldoen. Juist de taken waar niet goed aan voldaan zou worden, zijn dan dus de publieke belangen.

Auteurs die pleiten voor een politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering beargumenteren dat de politiek een publiek belang definieert en dat een publiek belang het resultaat is van betwiste standaarden en kennis (de Bruijn, ten Heuvelhof, & Twist, 2004; van Genugten, 2008; Theeuwes, 2004). De economische benadering is te specifiek en doet geen recht aan de alomvattendheid van een publiek belang. In de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering is het publiek belang een dynamisch begrip. De politiek in een gemeente bepaalt welke publieke belangen behartigd moeten worden bij het afvalbeheer.

In dit onderzoek wordt de definitie van de Sociaal-Economische Raad (SER) gehanteerd: "Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt" (SER, 2010, p. 10). Hiermee sluit de SER zich aan bij de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering. De politiek in een gemeente besluit welke publieke belangen meespelen bij de beslissing omtrent het afvalbeheer. Bij deze publieke belangen kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan milieubehoud en werkgelegenheid.

Het dynamische karakter van de publieke belangen maakt dat publieke belangen vaag zijn en dat het lastig is om ermee te werken. In onderstaande paragrafen wordt daarom nog wat extra aandacht besteed aan de waarborgingsmechanismen van publieke belangen.

Waarborging van publieke belangen

Het dienen van publieke belangen is een uitdaging in veel netwerksectoren (WRR, 2013). De liberalisering van de netwerksectoren heeft er voor gezorgd dat er steeds meer partijen actief zijn. Er heeft een zogenaamde institutionele fragmentatie plaatsgevonden (Steenhuisen, Dicke, & de Bruijn, 2009; WRR, 2008). Institutionele fragmentatie houdt in dat er meerdere actoren en meerdere niveaus bij de netwerksectoren betrokken zijn (Steenhuisen et al, 2009). De rol van de overheid binnen de netwerksectoren is aan het veranderen. Door de institutionele fragmentatie zijn overheden van productie overgestapt naar regulering (Majone, 1997).

De Bruijn en Dicke (2006) onderscheiden drie verschillende mechanismen voor het waarborgen van publieke belangen in een geliberaliseerde netwerksector, namelijk hiërarchische, markt- en netwerkmechanismen.

Het hiërarchisch mechanisme legt publieke belangen van bovenaf op, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving (de Bruijn & Dicke, 2006). Het hiërarchisch mechanisme heeft een aantal voordelen. Door publieke belangen op te nemen in de wet- en regelgeving wordt er duidelijk waarde aan het publieke belang gehecht (de Bruijn & Dicke, 2006; WRR, 2000). Verder geeft het ook een wettelijke basis voor het behartigen van de publieke belangen. Met het dynamisch karakter van een publiek belang in het achterhoofd kan dit mechanisme problematisch zijn. Op hiërarchische basis wordt er gewerkt met een contract tussen de betrokken partijen. Contracten en wet- en regelgeving kunnen niet voldoen aan het dynamische karakter van de uitvoering van publieke belangen (de Bruijn & Dicke, 2006; WRR, 2013).

Binnen het afvalbeheer komt het hiërarchische argument in meerdere organisatievormen terug. Ten eerste in de organisatievormen waar er altijd met een contract of een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gewerkt wordt. Het gaat hier om de organisatievormen samenwerkingsverband, overheidsvennootschap en particulier bedrijf. Ook kenmerken van de gemeentelijke dienst komen terug in het hiërarchisch mechanisme, namelijk door de wet- en regelgeving. De directe aansturing bij de gemeentelijke dienst kan hierdoor sterk beïnvloed worden, nog sterker dan bij de organisatievormen waarbij de taken vaststaan in een contract.

Het netwerkmechanisme kenmerkt zich door onderhandelingen tussen de verschillende partijen over de publieke belangen (de Bruijn & Dicke, 2006). Door de liberalisering van de afvalsector zijn er meerdere partijen toegetreden tot de afvalsector (Steenhuisen et al, 2009; WRR, 2008). Het doel van het netwerkmechanisme is om overeenstemming over de publieke belangen te krijgen (de Bruijn & Dicke, 2006). Wanneer er overeenstemming bereikt is, worden de publieke belangen bij alle betrokkenen het doel en moet er doelenvervlechting optreden. Het risico bij dit netwerkmechanisme is dat deelnemende partijen het niet eens worden over de publieke belangen. Er is dan niets om op terug te vallen (de Bruijn & Dicke, 2006).

Het netwerkmechanisme komt binnen het afvalbeheer vooral terug in de overheidsvennootschap en het samenwerkingsverband gemeenten. In deze vormen moeten de verschillende gemeenten en het nieuw op te richten publieke orgaan het eens worden over de manier waarop het afvalbeheer georganiseerd wordt. Het netwerkmechanisme wordt minder vaak toegepast in de organisatievormen gemeentelijke dienst en particulier bedrijf.

Tot slot het marktmechanisme. Bij het marktmechanisme kunnen private partijen zich onderscheiden door zich in te zetten voor publieke belangen (de Bruijn & Dicke, 2006). Bij de aanbesteding van een contract moet concurrentie ervoor zorgen dat marktpartijen zich op publieke belangen gaan onderscheiden. De overheid kan hier nog een rol in spelen door speciale condities neer te leggen voor de veiling van publieke diensten en/of door eisen te stellen aan de transparantie (de Bruijn & Dicke, 2006). In het afvalbeheer is de vraag of de concurrentie hiervoor genoeg is. Er zijn in het afvalbeheer niet veel grote private partijen actief (Afval Atlas, 2013).

Het marktmechanisme is duidelijk te zien binnen het afvalbeheer in de organisatievorm particulier bedrijf. Een gemeente legt hierbij een contract in de markt, waar verschillende voorwaarden in kunnen staan en de private organisaties kunnen vervolgens een aanbod neerleggen bij de gemeente. Het marktmechanisme wordt niet veel toegepast in de andere organisatievormen omdat daar geen sprake is van private partijen.

Alle drie de mechanismen hebben voordelen en nadelen. De Bruijn en Dicke (2006) betogen dat publieke belangen het meest efficiënt en effectief behartigd kunnen worden door een slimme mix van hiërarchische mechanismen enerzijds en netwerk- of marktgerichte mechanismen anderzijds. In het afvalbeheer in Nederland worden de verschillende mechanismen teruggevonden in verschillende organisatievormen. Uit deze theorie komt geen eenduidig beeld naar voren over welke organisatievorm binnen het afvalbeheer de voorkeur moet krijgen. De Bruijn en Dicke (2006) beargumenteren zelf al dat er voor- en nadelen aan elk mechanisme zitten en dat er per situatie een ideale mix gezocht moet worden.

De institutionele fragmentatie brengt nog een risico met zich mee met betrekking tot het waarborgen van publieke belangen. Steenhuisen et al (2009) betoogt hoe 'zachte' publieke belangen het afleggen tegen 'harde' publieke belangen. Een publiek belang is moeilijk kwantificeerbaar en is eerder een kwestie van meningen dan van feiten, bijvoorbeeld met betrekking tot kwaliteit van leven of sociale cohesie. Steenhuisen et al. (2009) spreken dan van een 'zachte' aard van het publiek belang. Door de toename in de aantallen beleidsactoren en beleidsniveaus is er een grotere kans dat er onenigheid ontstaat over de manier waarop een publiek belang behartigd moet worden. Veeneman et al. (2009) beargumenteren dat er in de verschillende lagen van het bestuur een constante strijd om publieke belangen plaatsvindt en dat publieke belangen aan verandering onderhevig zijn. Een manier om dat tegen te gaan is het 'hard' maken van publieke belangen. Kenmerken van 'harde' belangen zijn zichtbaarheid, operationaliseerbaarheid, afdwingbaarheid en een korte termijn-focus (Steenhuisen et al, 2009). Problematisch aan de harde belangen is dat ze de zachte belangen wegdrücken. De overheid heeft hier een belangrijke rol om voor de zachte publieke belangen op te komen, maar door het eigen karakter van de zachte belangen is dat een lastige opgave (Steenhuisen et al, 2009).

Er zal bij het waarborgen van publieke belangen altijd een trade-off plaatsvinden (Steenhuisen, 2009; Veeneman et al, 2009). Ook binnen het afvalbeheer zijn meerdere partijen aanwezig. De gemeente heeft een belangrijke rol in het reguleren van de markt om te zorgen voor een behartiging van publieke belangen (de Bruijn & Dicke, 2006; WRR, 2000).

Door het zachte karakter van verschillende publieke belangen kan er wel een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende organisatievormen. Binnen de publieke organisatievormen is het mogelijk om flexibeler te zijn in de omgang met het afvalbeheer. Wanneer duidelijk wordt dat de 'harde' belangen de 'zachte' belangen wegdrücken, kan er hier ook eerder op gecorrigeerd worden. In het rapport van de WRR (2000) wordt beargumenteerd hoe de publieke belangen het beste gewaarborgd kunnen worden door het beheer in eigen hand te houden. Voor het afvalbeheer zou dit ook kunnen gelden. Uit de theorie komt naar voren dat de organisatievorm gemeentelijke dienst de meest flexibele organisatievorm binnen het afvalbeheer is. Met de gemeentelijke dienst hoeven afspraken niet volledig vast en bindend te zijn en kan er meer gestuurd worden op 'zachte' publieke belangen. Door het 'zachte' karakter van bepaalde publieke belangen komen deze bij afvalbeheer door private bedrijven onder druk te staan. Doordat de 'zachte' publieke belangen zich niet laten kwantificeren, zijn ze lastig op te nemen in een contract (Steenhuisen, 2009).

Het WRR (2000) pleit dus voor het borgen van publieke belangen door ze in eigen hand te houden. Om uitspraken te doen over het afvalbeheer, is het van belang om eerst nog theorie over de besluitvorming te bespreken.

Benaderingen van besluitvorming

Na de bespreking van de publieke belangen wordt er in deze paragraaf aandacht besteed aan de verschillende soorten besluitvorming. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre de publieke belangen centraal staan bij de keuze voor een organisatievorm. Om dit te onderzoeken, moet er eerst gekeken worden naar de verschillende benaderingen van de besluitvorming. In de theorie wordt een aantal mogelijkheden genoemd die in dit onderzoek behandeld zullen worden. Eerst wordt de rationele benadering besproken, en daarna de institutionele benadering. De paragraaf wordt afgerond met een korte samenvatting van de twee benaderingen.

Rationele benadering

De rationele benadering komt voort uit de economie en staat ook wel bekend als de 'rational choice theory' (van der Kolk, 2011). Bij de rationele benadering zijn verschillende uitgangspunten van belang. Ten eerste is er de aanname dat zowel consumenten als producenten altijd nutmaximalisatie nastreven. Ten tweede is er de aanname dat keuzes gemaakt worden door individuen. Wanneer een beslissing door een groep genomen wordt, is dat een optelsom van de keuzes van de individuen in die groep (Frederickson & Smith, 2003).

Gezien deze uitgangspunten is het mogelijk om een aantal voorwaarden voor de rationele benadering op te stellen. Als eerste hebben de betrokken individuen voorkeuren en doelen met betrekking tot de besluitvorming en zijn ze zich van deze voorkeuren en doelen bewust. Ten tweede kan het individu deze doelen en voorkeuren tegen elkaar afwegen. Tot slot zal het individu de keuze baseren op een kosten-batenafweging (Frederickson & Smith, 2003).

Binnen het openbaar bestuur heeft Snellen (2007) de rationele benadering verder uitgewerkt. Snellen (2007) spreekt van een multirationeel perspectief binnen het openbaar bestuur. Hij maakt hier een onderscheid tussen vier dimensies van de rationele benadering waar bestuurders zich op moeten oriënteren om verantwoord te handelen (Snellen, 2007). De vier dimensies van rationaliteit van het openbaar bestuur zijn politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit. De vier dimensies kunnen volgens de auteur niet worden gerangschikt, maar moeten naast elkaar bestaan.

De politieke rationaliteit kenmerkt zich door drie elementen. Het eerste element is dat problemen met betrekking tot de gemeenschap kwesties zijn voor de politiek. De problemen hoeven niet per se opgelost te worden; het kan zelfs politiek gezien rationeel zijn om ze aan de kant te schuiven (Snellen, 2007). Het tweede element van de politieke rationaliteit is dat er altijd gehandeld wordt met de eigen macht in het achterhoofd. Er wordt niet gehandeld op een manier die de eigen macht in gevaar brengt, maar juist zo dat de eigen macht groeit. Dit zorgt voor een bepaalde consistentie in het te voeren beleid. Als er niet zo gehandeld wordt, is er een risico dat het beleid teruggedraaid wordt (Snellen, 2007). Dit kan verklaren waarom er voor de verkiezingen geen ingrijpende veranderingen in het afvalbeheer doorgevoerd worden. Het derde element is dat de besluiten nooit de sociale cohesie van de samenleving op het spel moeten zetten. Politici moeten kunnen omgaan met de weerstanden vanuit de gemeenschap (Snellen, 2007).

Bij de juridische rationaliteit staan de begrippen rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en vrijheid van willekeur centraal (Snellen, 2007). Dit zijn de elementen die de bevolking vertrouwen in het recht moeten geven. Het rechtssysteem zorgt ervoor dat de bevolking zich kan voegen naar de normen. Mensen moeten gelijk behandeld worden. Ook de beleidsmakers moeten hier rekening mee houden.

Om aan de juridische rationaliteit te voldoen, moet het rechtssysteem duidelijk en consistent zijn (Snellen, 2007).

De economische rationaliteit “komt voort uit de beperktheid van de middelen waarover een collectiviteit beschikt, tegenover de veelheid en dringendheid van de behoeften die om bevrediging door de collectiviteit vragen” (Snellen, 2007, p. 83). Er moet economisch met de schaarse middelen omgegaan worden om in zo veel mogelijk behoeften te voorzien.

De wetenschappelijke rationaliteit komt voort uit het idee dat er genoeg kennis aanwezig moet zijn om aan de doeleinden van het beleid te voldoen. In de rationele benadering wordt verondersteld dat betrokken individuen bepaalde doelstellingen hebben bij het beleid dat ze voeren. De wetenschappelijke rationaliteit vereist een bepaald niveau van wetenschappelijke kennis, naast de vakkennis uit de praktijk (Snellen, 2007).

Samenvattend suggereert de rationele benadering van het openbaar bestuur dat de beleidsmakers een beslissing nemen op basis van de eigen nutmaximalisatie op de verschillende dimensies van rationaliteit. Doorredenerend naar het afvalbeheer zal de keuze voor een organisatievorm volgens de rationele benadering afhangen van de optelsom van de voorkeuren van de individuele bestuursleden binnen de gemeente. De publieke belangen worden tegen elkaar afgewogen, en op basis daarvan zal worden bepaald met welke organisatievorm de meeste publieke belangen behartigd kunnen worden. Wanneer een gemeente dus veel wil sturen op verschillende publieke belangen, zullen ze het afvalbeheer zoveel mogelijk bij zich willen houden.

Institutionele benadering

Er is ook kritiek op de rationele benadering binnen het openbaar bestuur. Hoogerwerf (1992) bekritiseert het individuele karakter van de rationele benadering. Volgens de rationele benadering is de samenleving een optelsom van alle individuen in de samenleving. Hoogerwerf (1992) beargumenteert dat er ook sprake is van groepsverbanden en dat een bestuurder kan handelen voor de samenleving als geheel. Uit onvrede over de rationele benadering van de beleidsvorming werd er naar gezocht naar een alternatief. De institutionele benadering van beleidsvorming vindt zijn oorsprong bij Lindblom (van der Kolk, 2011). De institutionele benadering gaat verder in op heersende regels, gebruiken of patronen binnen een organisatie (March & Olsen, 1989).

Binnen de institutionele benadering staat het concept institutie centraal (Frederickson & Smith, 2003). Institutie is een vaag begrip. Er zijn veel verschillende soorten instituties, bijvoorbeeld de kerk, de wet en de gezondheidszorg. Ook een organisatie zelf kan als een institutie worden gezien. In de institutionele benadering gaat het om verbanden tussen “de structuren, regels en normen, processen, gedragingen, resultaten en verantwoordelijkheden binnen de organisatie in relatie met hun omgeving” (van der Kolk, 2011, p. 27). De institutionele benadering zoekt naar een verklaring binnen de institutie.

De institutionele benadering tracht hierin een verklaring te geven voor padafhankelijkheid binnen de organisatie. Padafhankelijkheid is het idee dat wanneer een institutie eenmaal gevormd is, het moeilijk is om hiervan af te wijken. Met andere woorden: beslissingen uit het verleden spelen een rol bij de beslissingen van nu (Frumkin & Galaskiewicz, 2004).

Padafhankelijkheid is vooral gericht op het gebrek aan veranderingen binnen een organisatie, maar de institutionele benadering is meer dan dat. “Het uitgangspunt van de institutionele theorie is dat organisaties zich aanpassen aan de context van gegeven regels en gewoonten” (van der Kolk, 2011, p. 28). Externe factoren, zoals formele wetten en regels, zijn dus belangrijke schakels in de verandering van beleid (Ashworth, Boyne, & Delbridge, 2009).

Behalve formele wetten en regels zijn ook andere factoren van belang voor de beleidsverandering. In de institutionele benadering worden ook emoties, onzekerheden en gebrek aan kennis als factoren voor een verandering genoemd. Wanneer deze factoren een rol spelen, zal de organisatie niet puur op prestatieverbetering gericht zijn, zoals volgens de rationele benadering het geval is, maar wordt het vergroten van de legitimiteit een doel op zich (Ashworth et al, 2009; van der Kolk, 2011; Pollitt & Bouckaert, 2004).

De druk om de legitimiteit te verhogen en de veranderingen die daardoor ontstaan, worden ook wel isomorfisme genoemd (Ashworth et al, 2009; DiMaggio & Powell, 1983). De theorie van het isomorfisme zegt dat er in de institutionele context drie verschillende soorten krachten zijn, namelijk dwingende krachten, mimetische krachten en normatieve krachten (van der Kolk, 2011; DiMaggio & Powell, 1983).

Dwingende krachten zijn krachten die van bovenaf op de organisatie werken. In het geval van het afvalbeheer gaat het daarbij om de Rijksoverheid of de EU. In de inleiding is al vastgesteld dat vanuit het NPM en de EU een bepaalde druk uitgeoefend wordt om het afvalbeheer zoveel mogelijk te privatiseren.

De mimetische krachten komen voort uit onzekerheid binnen de organisatie. Bij deze vorm wordt het beleid van een andere organisatie gekopieerd (van der Kolk, 2011). Er zijn dan enkele voorlopers die een beleidsverandering doorvoeren en andere gemeenten nemen dit beleid over (Warner & Hefetz, 2008). In het geval van afvalbeheer nemen gemeenten het afvalbeheer van een andere gemeente over uit onzekerheid of door een gebrek aan kennis binnen de eigen gemeenten. Niet alle gemeenten hebben evenveel personeel op afvalbeheer gezet. In kleinere gemeenten kan er maar 0,2 fte op afvalbeheer staan. Het is voorstelbaar dat zo'n gemeente niet de mogelijkheden heeft om zich helemaal te verdiepen in het afvalbeheer en er daarom voor kiest om het beleid van een andere gemeente over te nemen.

Normatieve krachten komen voort uit de cognitieve gedachtegang van de betrokken actoren. DiMaggio en Powell (1983) beschrijven een manier om deze krachten zoveel mogelijk tegen te gaan. Er zal dan gebruikgemaakt moeten worden van een personeelsbeleid dat openstaat voor meerdere denkwijzen. Ideologische redenen kunnen dan ten grondslag liggen aan beleidsveranderingen (Dijkgraaf, Gradus, & Wassenaar, 2012). Binnen het afvalbeheer kan dit van invloed zijn. Zo kan de politieke achtergrond meespelen in de keuze tussen publiek of privaat. In een gemeente wordt de VVD vaak gezien als een aanjager van de privatisering. Het CDA en de PvdA zijn hier terughoudender in en de SP en GroenLinks jagen juist de deprivatisering aan (Dijkgraaf, Gradus, & Wassenaar, 2012).

Samenvatting

Het afvalbeheer van gemeenten kan op verschillende manieren tot stand komen. In dit verslag is eerst de rationele benadering behandeld. Deze gaat uit van een kosten-batenanalyse op verschillende gebieden. Uit onvrede over de rationele benadering is de institutionele benadering uitgedacht. Deze gaat uit van krachten die binnen de institutionele context gelden als verklaring voor de beleidsveranderingen. Bij de institutionele context zijn de belangrijkste punten padafhankelijkheid, dwingende krachten, mimetische krachten en normatieve krachten.

Hypothesen

Op basis van de verschillende theoretische inzichten uit de voorgaande paragrafen worden er in dit onderzoek twee hypothesen gepresenteerd. Deze twee hypothesen zijn gebaseerd op de theorievorming rond de benaderingen van besluitvorming. De eerste hypothese gaat ervan uit dat de rationele benadering dominant is binnen de gemeenten, de tweede hypothese gaat ervan uit dat de institutionele benadering dominant is.

In de theorie is er een keuze gemaakt voor de bestuurlijke realiteitsbenadering van de term publiek belang. Dit houdt in dat de publieke belangen veranderlijk zijn. Steenhuisen et al (2009) betoogt daarnaast hoe 'zachte' publieke belangen het afleggen tegen 'harde' publieke belangen. In de praktijk betekent dit dat gemeenten actief moeten kunnen sturen op de publieke belangen om een groot aantal publieke belangen te behartigen. In het rapport 'Het borgen van een publiek belang' van de WRR (2000) wordt beargumenteert dat gemeenten publieke belangen kunnen waarborgen door de uitvoering in eigen hand te houden. Wanneer er gekeken wordt naar de verschillende organisatievormen binnen het afvalbeheer staat de gemeentelijke dienst het dichtstbij de gemeentelijke organisatie en biedt deze organisatievorm ook directe sturing aan het afvalbeheer. Rationeel gezien is de organisatievorm gemeentelijke dienst de meest logische keuze voor gemeenten die een groot aantal publieke belangen willen behartigen. Hieruit volgt de volgende hypothese:

Hypothese 1: Hoe meer publieke belangen een gemeente nastreeft met het afvalbeheer, hoe waarschijnlijker het is dat de gemeente zal kiezen voor een gemeentelijke dienst.

De institutionele benadering beweert daarentegen dat er meerdere institutionele krachten aan het werk zijn en dat de rationele besluitvorming daardoor niet juist is. Hypothese 2 luidt derhalve als volgt:

Hypothese 2: De keuze voor een organisatievorm is gebaseerd op institutionele factoren binnen de gemeente.

Methoden

Onderzoeksopzet

Met behulp van een vergelijkend onderzoek wordt een antwoord op de centrale vraag geformuleerd. Deze vorm onderscheidt zich van een normale casestudy doordat er meerdere casussen zijn geselecteerd in plaats van slechts één. Deze casussen zijn geselecteerd op eigenschappen waarop ze met elkaar te vergelijken zijn (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Een casestudyopzet laat een diepte-aanpak van het onderzoek toe. In dit onderzoek gaat het om het verklaren van de keuze voor een organisatievorm en alle aspecten die hiermee samenhangen. Er is daarom bewust gekozen voor een diepte-aanpak. Yin (2014) stelt dat een casestudy mede door de diepte-aanpak zeer geschikt is voor het beantwoorden van 'hoe'- en 'waarom'-vragen. Dit past ook goed binnen dit onderzoek. Er wordt immers onderzocht hoe een gemeente een keuze maakt voor een bepaalde organisatievorm. Hierbij is het belangrijk dat bepaalde intenties van actoren naar boven gehaald worden. Het is dus belangrijk om te achterhalen waarom een gemeente de ene organisatievorm boven de andere prefereert.

Omdat het onderzoek tracht brede uitspraken te doen over de gemeenten in Nederland, is er gebruikgemaakt van een doelgerichte steekproef, een zogeheten 'purposive sampling' (Boeije & Hart, 2009). Door een kleine verkenning uit te voeren met de kennis van de NVRD zijn er casussen geselecteerd op basis van de organisatievorm, kennis, bereidheid en op inwonersaantal. Uit de gemeenten wordt er vervolgens een doelgerichte steekproef getrokken. Door een doelgerichte steekproef te nemen, is er minder kans op systematische meetfouten en wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd (Vennix, 2006).

Populatie en steekproeftrekking

In de introductie en het theoretisch kader is aandacht besteed aan de verschillende organisatievormen binnen het afvalbeheer. Om uitspraken te doen over de keuzes van gemeenten voor de verschillende organisatievormen wordt hier de populatie afgebakend en besproken.

Om tot een volledig beeld te komen van de keuzes voor de verschillende organisatievormen wordt er getracht een doelgerichte steekproef te nemen uit de 403 gemeenten die Nederland had op 1 januari 2014 (CBS, 2014). Al deze gemeenten zijn via de zorgplicht, vastgelegd in de Wet milieubeheer, verplicht om het afvalbeheer binnen de gemeente te regelen. De gemeenten hebben hiervoor de keuze uit de verschillende organisatievormen. Naast de organisatievorm is het voor dit onderzoek ook belangrijk dat er bij een gemeente een bepaalde hoeveelheid kennis aanwezig is over de organisatievorm en de verschillende mogelijkheden. Daarnaast is gekeken naar de bereidheid van een gemeente om mee te werken aan het onderzoek. Tot slot is er gekeken naar de grootte van een gemeente, dit om tot een goede verdeling tussen grote en kleine gemeenten te komen.

Om een doelgerichte steekproef te nemen wordt ervoor gezorgd dat alle vier de organisatievormen vertegenwoordigd zijn in de steekproef. Daarnaast worden er naast acht grote gemeenten ook een zeven kleinere gemeenten meegenomen. De gemeenten zijn gekozen in samenspraak met de NVRD. Er is hier bewust gekozen voor gemeenten die een discussie gevoerd hebben over het afvalbeheer en op de mate van beschikbaarheid. In dit onderzoek worden vijftien verschillende casussen geselecteerd. De doelstelling om van elke organisatievorm minstens drie casussen te selecteren is hierbij gehaald. Om vervolgens tot een betere verdeling te komen tussen grote en kleine gemeenten is er voor gekozen om nog drie gemeenten aan het onderzoek toe te voegen. Het was helaas niet mogelijk om nog een gemeentelijke dienst of een particulier bedrijf te selecteren, dus is ervoor gekozen om een samenwerkingsverband en twee overheidsvennootschappen toe te voegen. Vooral kleinere gemeenten hebben minder personeel op afvalbeheer gezet. Hierdoor is het in dergelijke gemeenten lastig om een persoon te interviewen over de organisatievorm in het afvalbeheer. In tabel 2 volgt een overzicht van de gemeenten die zijn meegenomen in dit onderzoek. Daarbij is ook aangegeven welke organisatievorm de gemeenten hebben gekozen. Daarnaast worden ook de namen en functies van respondenten gegeven.

Bij elke gemeente wordt er een interview gehouden met een persoon die nauw betrokken is bij de besluitvorming omtrent afvalbeheer. Alle respondenten zijn direct betrokken bij het beleidsproces, ofwel als senior beleidsmedewerker of als hoofd van het afvalbeheer in de gemeente. Door de betrokkenheid van de personen met de besluitvorming zijn zij het beste in staat om inzicht te verschaffen in de keuzen van de gemeenten. Belangrijk hierbij is dat de argumenten van de gemeente aan bod komen, maar ook de manier waarop men tot een besluit is gekomen.

De respondenten zijn in eerste instantie telefonisch gevraagd te participeren in het onderzoek. Vervolgens hebben de respondenten per e-mail meer informatie ontvangen over de te bespreken onderwerpen. Dit is gedaan om de respondenten de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden op het interview en eventueel belangrijke besluitstukken erbij te zoeken om de antwoorden te kunnen onderbouwen.

Tabel 2: Overzicht geselecteerde gemeenten en respondenten

Organisatievorm	Gemeente	Persoon	Functie
Eigen dienst	Groningen	Miriam Hall	Projectmanager Afval Stadsbeheer
Eigen dienst	Rotterdam	Jon Meijer	Interim-directeur Stadsbeheer
Eigen dienst	Purmerend	Jaspert Verplanke	Hoofd Uitvoering
Gemeenschappelijke Regeling	Eindhoven	Cor Luyckx	Beleidsmedewerker Afval
Gemeenschappelijke Regeling	Pijnacker-Nootdorp	Jos Koster	Beheerder Reiniging
Gemeenschappelijke Regeling	Geldermalsen	Jack Meering	Beleidsmedewerker Milieu
Gemeenschappelijke Regeling	IJsselstein	Rudi Vermeulen	Senior Beleidsmedewerker
Overheids-vennootschap	Apeldoorn	Marc Veenhuizen	Senior Beleidsadviseur Afvalzaken
Overheids-vennootschap	Leeuwarden	Hans Boer	Senior Beleidsmedewerker Afval
Overheids-vennootschap	Beuningen	Mariëtte van Oers	Beleidsmedewerker Milieu
Overheids-vennootschap	Renkum	Frits Bakker	Beleidsmedewerker Afval en Bedrijfsvoering
Overheids-vennootschap	Zwolle	Marco Kruizinga	Adviseur Afval/Geluid/Lucht
Particulier Bedrijf	Arnhem	Erik Posthumus	Senior Beleidsmedewerker
Particulier Bedrijf	Venlo	Arno Lucassen	Afdelingsmanager Afval
Particulier Bedrijf	Houten	Sjoerd le Noble	Beleidsmedewerker Afval

Gemeentelijke dienst

In dit onderzoek worden er drie gemeenten meegenomen met een eigen gemeentelijke dienst, te weten Rotterdam, Groningen en Purmerend.

Rotterdam

Rotterdam is de grootste gemeente in dit onderzoek. Rotterdam heeft een stedelijkheidsklasse 1 (CBS, 2014) en is een van de sterkst verstedelijkte gemeenten van Nederland.

In Rotterdam is een discussie gaande over de organisatievorm van het afvalbeheer. In het coalitieakkoord is een aantal wijzigingen in het afvalbeheer opgenomen. Deze moeten zorgen voor een bedrijfsmatiger aanpak. Zo is er bijvoorbeeld een daling van de afvalstoffenheffing afgesproken.

Hoe deze daling bewerkstelligd moet gaan worden, staat nog ter discussie. Het is interessant om te zien in hoeverre publieke belangen hierbij een rol gaan spelen.

Groningen

In Groningen is van oudsher een eigen dienst van de gemeente verantwoordelijk voor het afvalbeheer. Met de stedelijkheidsklasse 1 is ook Groningen een sterk verstedelijkt gebied. In de regio is Groningen verreweg de grootste gemeente.

In de gemeente Groningen is de uitvoerende dienst Stadsbeheer verantwoordelijk voor het afvalbeheer binnen de gemeente. Naast het afvalbeheer is Stadsbeheer ook verantwoordelijk voor alle zaken omtrent het beheer van de openbare ruimte. Ook verzorgt Stadsbeheer Groningen taken voor omliggende gemeenten. Zo is er een aantal gemeenten waar Groningen het gehele afvalbeheer voor verzorgt.

De uitvoerende dienst Stadsbeheer is in 2011 ontstaan door de milieudienst samen te voegen met andere taken met betrekking tot de openbare ruimte. De gemeente Groningen heeft dus recentelijk de eigen dienst gereorganiseerd. Het is dus interessant om te achterhalen welke publieke belangen een rol gespeeld hebben bij de verandering en of de andere organisatievormen ook zijn overwogen.

Purmerend

De gemeente Purmerend is een van de gemeenten met een eigen dienst voor het afvalbeheer. Het afvalbeheer is door de tijd heen niet veranderd in deze gemeente. Opvallend is dat alle omliggende gemeenten in het afvalbeheer voor een andere organisatievorm hebben gekozen.

De NVRD stelde de gemeente Purmerend voor als onderzoeksobject omdat Purmerend niet te lang geleden een actieve discussie heeft gevoerd over hoe het afvalbeheer verder geregeld moest worden. De gemeente heeft ervoor gekozen om de eigen dienst niet te vervangen door een van de alternatieve organisatievormen. Voor het onderzoek is dit een interessante casus omdat de gemeente Purmerend tegen de trend in gaat. De argumenten en doelstellingen van de gemeente Purmerend zijn dan ook goede bronnen van informatie.

Samenwerkingsverband gemeenten

In dit onderzoek zijn vier gemeenten met een samenwerkingsverband onderzocht, namelijk: Eindhoven, Geldermalsen, IJsselstein en Pijnacker-Nootdorp.

Eindhoven

De gemeente Eindhoven heeft een samenwerkingsverband in de vorm van een Wet gemeenschappelijke regeling-constructie (GR-constructie) met de gemeenten Geldrop-Mierlo en Valkenswaard. Voorheen werd het afvalbeheer geregeld in een publiek-private samenwerking (PPS) van de drie gemeenten. Vanaf 1 januari 2014 is de organisatie echter opgeheven omdat deze niet meer zou voldoen aan de doelstellingen van de drie gemeenten (Hellendoorn, 2012).

Doordat er een beleidsverandering heeft plaatsgevonden op het gebied van afvalbeheer binnen de gemeente Eindhoven (en dus ook in Geldrop-Mierlo en Valkenswaard) is het voor dit onderzoek interessant om na te gaan hoe deze verandering tot stand is gekomen. Het besluit is nog redelijk recent genomen en de kans is groter dat de werknemers valide informatie hebben over de keuze voor een organisatievorm in het afvalbeheer. Voor dit onderzoek is van belang welke publieke belangen meegespeeld hebben bij de keuze voor een organisatievorm.

Geldermalsen

De gemeente Geldermalsen is een van de gemeenten die meewerkt in de GR-constructie AVRI (Afvalverwijdering Rivierenland). Met de GR-constructie in Rivierenland hebben de gemeenten de bevoegdheid om over het afvalbeleid te beslissen, overgedragen aan het bestuur van de GR-constructie. Dit bestuur bestaat uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten.

Opvallend aan de constructie in Rivierenland is dat de gemeenten op grotere schaal samenwerken, dus niet alleen op het gebied van het afvalbeheer. In de casus Geldermalsen is het interessant om te kijken of er door de grote samenwerking een andere opvatting over de publieke belangen in het afvalbeheer is ontstaan.

IJsselstein

De gemeente IJsselstein is een gemeente in de provincie Utrecht. In de gemeente IJsselstein heeft recentelijk een verandering in het afvalbeheer plaatsgevonden. Voorheen was een eigen dienst verantwoordelijk voor het afvalbeheer, maar onlangs heeft de gemeente zich aangesloten bij het Reinigingsbedrijf Midden Nederland (RMN). De discussie die vooraf ging aan de verandering is een interessante bron van kennis met betrekking tot dit onderzoek. Voor dit onderzoek is het interessant om te achterhalen wat een verandering van een eigen dienst naar een samenwerkingsverband heeft betekend voor de publieke belangen van de gemeente binnen het afvalbeheer.

Pijnacker-Nootdorp

In de gemeente Pijnacker-Nootdorp is de GR-constructie Avalex actief in het afvalbeheer. Doordat Avalex de laatste jaren meerdere malen in het nieuws is gekomen, en vaak niet op een goede manier, is het een interessante casus om mee te nemen in het onderzoek. Zo was er veel kritiek op de grote tekorten die binnen Avalex waren ontstaan en was het niet duidelijk wat precies de rol van de verschillende gemeenten hierin was. Onderzocht wordt of de negatieve berichtgeving omtrent Avalex een nieuwe discussie heeft doen oplaaien. Ook wordt nagegaan op basis waarvan de conclusies omtrent Avalex getrokken worden. Interessant is ook hier hoe een samenwerkingsverband de publieke belangen van een afzonderlijke gemeente beïnvloedt.

Overheidsvennootschap

In dit onderzoek worden de volgende gemeenten met een overheidsvennootschap voor het afvalbeheer meegenomen: Apeldoorn, Leeuwarden, Renkum en Zwolle.

Apeldoorn

In de gemeente Apeldoorn wordt het afvalbeheer verzorgd door de overheidsvennootschap Circulus. Circulus is een overheidsvennootschap waarvan de aandelen volledig in handen van drie gemeenten zijn, namelijk Apeldoorn, Deventer en Epe.

Interessant aan Circulus en de gemeente Apeldoorn is dat Circulus is opgezet met hulp van het toenmalige Essent Milieu. Het oorspronkelijke plan van Circulus was ook dat het op den duur compleet naar de markt moest gaan. Het uittreden van Essent Milieu heeft ervoor gezorgd dat de aanwezige marktpartij geen kandidaat was om de dienst over te nemen. De gemeente heeft vervolgens besloten om het als een overheidsvennootschap aan te houden en niet meer naar de markt te gaan. Voor dit onderzoek is het interessant om de beweegredenen van de gemeente Apeldoorn te achterhalen en om na te gaan welke publieke belangen er spelen in het afvalbeheer in Apeldoorn.

Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden is als hoofdstad van de provincie Friesland een grote gemeente in de omgeving. De overheidsvennootschap OMRIN is verantwoordelijk voor het afvalbeheer binnen de gemeente. Naast het inzamelen van het afval behoren ook een aantal BOR-taken tot het takenpakket van OMRIN. OMRIN is op deze manier meer betrokken bij de gemeente Leeuwarden.

De gemeente Leeuwarden is een interessante casus omdat er een aantal Europese strafzaken van Van Gansewinkel en SITA tegen de gemeente lopen. Deze bedrijven verwijten de gemeente niet conform de aanbestedingsregels te werken. De rechter heeft vooralsnog in het voordeel van de gemeente Leeuwarden beslist. Voor dit onderzoek is het interessant om erachter te komen wat de verschillende krachten op het besluitvormingsproces van een gemeente voor invloed hebben op de organisatievormen binnen het afvalbeheer. Het is hierbij belangrijk om te achterhalen of enige druk van bovenaf invloed heeft gehad op de publieke belangen die een gemeente wil behartigen met het afvalbeheer.

Renkum

In de gemeente Renkum is de overheidsvennootschap ACV verantwoordelijk voor het afvalbeheer. Renkum is een kleine gemeente in de provincie Gelderland. Opvallend aan Renkum is dat deze gemeente in 2001 is overgegaan op de overheidsvennootschap ACV terwijl daarvoor sinds 1930 een marktpartij de afvalinzameling deed. In de periode rondom 2001 kan er juist een toename van het aantal marktpartijen binnen het afvalbeheer worden waargenomen. Dit maakt Renkum een interessante casus voor een onderzoek naar de beweegredenen van de gemeente.

De ACV is opgericht door de gemeenten Ede en Wageningen. De gemeente Renkum is later tot de ACV toegetreden, evenals Veenendaal. Momenteel zijn er in totaal dus vier gemeenten aandeelhouder van de ACV. Door de overstap van een marktpartij naar een bestaande overheidsvennootschap heeft de gemeente Renkum ervaring met beide organisatievormen. Het is dus interessant om te kijken hoe de publieke belangen van de gemeente Renkum beïnvloed zijn door de veranderende organisatievorm.

Zwolle

In de gemeente Zwolle is het afvalbeheer ondergebracht bij de overheidsvennootschap ROVA. De gemeente Zwolle is de grootste gemeente die aandeelhouder is van de ROVA. Momenteel loopt er binnen de gemeente Zwolle een discussie over het uitbreiden van het takenpakket van de ROVA. Zo zou de gemeente meer bevoegdheden naar de ROVA over kunnen dragen. Voor dit onderzoek is het interessant om te achterhalen wat de meerwaarde van zo'n overgang zou zijn en hoe dit past bij de publieke belangen rond het afvalbeheer.

Beuningen

De gemeente Beuningen is in 2011 aandeelhouder geworden van de bestaande overheidsvennootschap DAR NV. Hiervoor werd het afvalbeheer middels een Europese aanbesteding op de markt gebracht. De laatste aanbestedingen binnen de gemeente Beuningen werden al door de DAR gewonnen. Een beleidsverandering binnen de DAR heeft er echter voor gezorgd dat deze zich niet meer op markt bevindt en alleen werkzaamheden uitvoert voor de eigen aandeelhouders. De gemeente Beuningen is vervolgens samen met een aantal andere gemeenten uit de omgeving van Nijmegen aandeelhouder geworden.

Door de recente keuze om het afvalbeheer te veranderen en aan te laten sluiten bij de DAR is Beuningen een interessante casus voor dit onderzoek. Omdat het hier gaat om een grotere speler (Nijmegen) die kleinere gemeenten bij de overheidsvennootschap betreft, is het interessant om te achterhalen wat voor de gemeente Beuningen de reden is geweest om deze keuze te maken. Ook is het belangrijk om te achterhalen of de gemeente Beuningen nog zelf de publieke belangen zal formuleren of dat deze vanuit Nijmegen worden opgelegd.

Particulier bedrijf

De volgende gemeenten die hun afvalbeheer door een particulier bedrijf laten uitvoeren, zijn meegenomen in dit onderzoek: Arnhem, Houten en Venlo.

Arnhem

De gemeente Arnhem profileert zich in Nederland als een regiegemeente. Dat wil zeggen dat alle taken, ook het afvalbeheer, zoveel mogelijk op afstand zijn geplaatst. Al geruime tijd is het bedrijf SITA actief binnen de gemeente. SITA heeft in het verleden de eigen dienst van de gemeente Arnhem overgenomen.

Arnhem is een interessante casus omdat het de grootste gemeente in Nederland is die het afvalbeheer heeft uitbesteed. Het proces van het privatiseren van de eigen dienst is niet zonder slag of stoot gegaan. Ook nadat de privatisering was afgerond, zijn er nog rechtszaken tegen de gemeente Arnhem geweest over het afvalbeheer in de stad. Dit alles maakt het afvalbeheer in Arnhem een dynamisch en veelbesproken verschijnsel. In dit onderzoek wordt er vooral gezocht naar de rol die publieke belangen spelen bij de keuze van de gemeente Arnhem voor een particulier bedrijf.

Houten

De gemeente Houten is een gemeente in de provincie Utrecht. In de omgeving van de gemeente Houten liggen meerdere kleinere gemeenten waar een particulier bedrijf het afvalbeheer doet. Aan de andere kant ligt ook de RMN dicht in de buurt en zou de gemeente Houten zich hierbij aan kunnen sluiten. De beschikbaarheid van meerdere alternatieven in de omgeving maakt het interessant om te achterhalen waarom er specifiek voor de private organisatievorm gekozen is. De publieke belangen die de gemeente Houten wil behartigen, zijn hierbij een belangrijke factor.

Venlo

Hoewel de gemeente Venlo qua inwoneraantal niet tot de grootste gemeenten van Nederland behoort, is het in de regio wel een grote gemeente. In dit onderzoek wordt Venlo daarom op de regioschaal als groot ingeschaald. In de regio Noord-Limburg is de private sector volop vertegenwoordigd in het afvalbeheer. Overheidsvennootschappen en samenwerkingsverbanden komen in Noord-Limburg weinig voor.

Als grootste stad uit de omgeving heeft er in Venlo wel een discussie plaatsgevonden over de manier waarop het afvalbeheer georganiseerd moet worden. In het recente verleden woedde er nog een discussie over het opnieuw opzetten van een eigen dienst of een PPS-constructie. De reden waarom dit niet gebeurd is, maakt Venlo tot een interessante casus. Er zal getracht worden de publieke belangen te achterhalen en er zal worden nagegaan waarom de gemeente heeft gekozen voor een particulier bedrijf.

Dataverzameling

De dataverzameling in dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en analyse van beleidsdocumenten. In dit onderdeel wordt hier verder op ingegaan.

Het gebruik van interviews voor de dataverzameling maakt het mogelijk om door te vragen op relevante onderwerpen. De interviews vinden plaats op locatie binnen de geselecteerde gemeenten van dit onderzoek. Op deze manier is er een kleine afstand tussen de verzamelde gegevens en de werkelijkheid waaruit die gegevens afgeleid worden. Dit draagt bij aan de interne validiteit van het onderzoek (Boeije & Hart, 2009).

De respondenten in dit onderzoek zijn vooraf op de hoogte gesteld van de onderwerpen op de vragenlijst. De vragenlijst was het fundament van het interview, maar er is niet strak vastgehouden aan de structuur. Omdat in dit onderzoek de intenties van de verschillende respondenten en actoren van belang zijn, is er gekozen voor een open structuur. Met een vaste vragenlijst is het moeilijk om intenties van respondenten naar boven te krijgen. Tabel 3 laat de structuur zien zoals deze is gebruikt bij de interviews. Verder is er bij elk interview gebruikgemaakt van opnameapparatuur zodat de onderzoeker zich volledig op het gesprek kon richten en het gesprek kon sturen waar nodig.

Tabel 3: Structuur interview

Concept	Indicatoren	Vraag
Publieke belangen	Benoemen van publieke belangen Aantal publieke belangen	1. Waarom is er gekozen voor deze organisatievorm? 2. Spelen er publieke belangen in het afvalbeheer? Zo ja, welke? 3. Welke publieke belangen onderscheidt u?
Flexibiliteit	Sturingsmogelijkheden Mate van explicitering van het contract Veranderingen	4. Veranderen publieke belangen na verloop van tijd? 5. Bent u in staat te sturen op de publieke belangen met het afvalbeheer? 6. Bestaat het contract uit vaste afspraken of zit hier enige speling in? 7. Hoe is het toezicht op de uitvoering georganiseerd?
Schaalgrootte	Grootte in verhouding met organisatievorm Regionale samenwerking	8. Waarom is er gekozen voor samenwerking (of waarom niet)? 9. Wat zijn de voordelen van samenwerking?
Rationele keuze	Informatievoorziening gemeenten Kennis van de organisatievormen Discussie over kosten-baten	10. Bent u op de hoogte van de alternatieve organisatievormen van het afvalbeheer? 11. Lag er een rationeel debat ten grondslag aan de keuze voor de huidige organisatievorm? 12. Wat waren de beslissende argumenten voor een organisatievorm?
Padafhankelijkheid	Keuzemogelijkheid Moeizaam veranderen	13. Kan het binnen aanzienbare tijd veranderen? 14. Zijn alle opties dan open?
Dwingende krachten	Invloed vanuit landelijke of Europese richtlijnen Conformereren aan richtlijnen	15. Met veranderende Europese regelgeving, is er sprake van enige druk van Europa op de vormgeving van het afvalbeheer? 16. Komt er enige druk van het Rijk op het afvalbeheer? Of van de provincie?
Mimetische krachten	Geen rationele discussie Afkijken van het afvalbeheer Aansluiten bij andere gemeenten	17. Is er bij de keuze voor een organisatievorm gekeken naar de omliggende gemeenten? 18. In hoeverre heeft dat een rol gespeeld bij het vaststellen van het afvalbeheer?
Normatieve krachten	Ideologische redenen Ingegeven vanuit algemeen standpunt Geen apart onderzoek afvalbeheer	19. Is er een bepaalde politieke ideologie leidend binnen de gemeente? Zo ja, welke? 20. Beïnvloedt dit de keuze tussen publiek of privaat?

De vragenlijst in dit onderzoek is opgesteld aan de hand van de theorie over de verschillende thema's. Uit deze thema's is een aantal indicatoren afgeleid en op basis daarvan is er een vraag geformuleerd die als leidraad dient voor het interview. De interviews zijn vervolgens uitgewerkt aan de hand van de opnamestructuur. Dat wil zeggen dat de interviews niet woord voor woord uitgewerkt zijn, maar dat er meteen is geclusterd aan de hand van de indicatoren in dit onderzoek. Zoals vermeld, is er waar nodig doorgevraagd en zijn er open vragen gesteld. De vragenlijst in tabel 3 vormde een leidraad. Waar nodig is door de onderzoeker dieper op de vragen ingegaan en is doorgevraagd om een helder antwoord te krijgen. Door de open structuur is er wel ruimte gelaten voor andere opvallende zaken.

In de hypothesen van dit onderzoek ligt de nadruk op de besluitvorming binnen het afvalbeheer. Alvorens hier uitspraken over te doen, is het eerst van belang om erachter te komen welke kennis een gemeente heeft en hoe een gemeente denkt over zaken als flexibiliteit en schaalgrootte. In de interviews is hier dan ook eerst aandacht aan besteed. Vervolgens is er getracht een relatie te leggen tussen de kennis van een gemeente en de keuze voor een organisatievorm in het afvalbeheer. In tabel 3 is deze keuze verwerkt door eerst in te gaan op de publieke belangen, de flexibiliteit en de schaalgrootte. Hierna werd er verder ingegaan op de besluitvorming.

Naast de interviews is er ook gebruikgemaakt van belangrijke beleidsdocumenten van de gemeenten omtrent het afvalbeheer. De beleidsdocumenten dienen in eerste instantie als aanvulling op de interviews met de vertegenwoordigers van de gemeenten. Er wordt bij elke gemeente maar één interview gehouden en bij de besluitvorming zijn meerdere actoren betrokken. De beleidsdocumenten vormen dan een hulpmiddel om informatie te verkrijgen over zaken waar de respondent niet direct bij betrokken is geweest.

De verschillende beleidsdocumenten zijn doorgelezen en zaken die betrekking hebben op de besluitvorming, intenties of publieke belangen zijn gemarkeerd. Deze zijn bij de analyse vervolgens gebruikt als aanvulling op de interviews. In bijlage 1 staat een voorbeeld van een geanalyseerd beleidsdocument.

Gegevensanalyse

Na de dataverzameling komt de laatste fase van dit onderzoek, de inhoudsanalyse. De informatie uit de interviews en de beleidsdocumenten zal hier geanalyseerd en vergeleken worden. In de analyse zal er rekening gehouden worden met de verschillende kenmerken van de gemeenten en de organisatievormen. Zo wordt er niet alleen een onderscheid gemaakt tussen de verschillende organisatievormen, maar wordt ook de omvang een gemeente meegenomen. Zo wordt er getracht vergelijkbare casussen bij elkaar te brengen.

Om de analyse overzichtelijk te maken zal deze in eerste instantie worden gedaan aan de hand van een tabel. Hierin worden de casussen in de rijen opgenomen en de variabelen in dit onderzoek in de kolommen. In tabel 4 wordt er een eerste opzet gegeven van de tabel. (Zie tabel 5 voor een ingevuld overzicht).

Tabel 4: Opzet analysekader

Gemeente	Regioschaal gemeente	Publiek belang	Schaal-grootte	Flexibiliteit	Rationele keuze	Institutionele keuze			
						Padafhanke-lijkheid	Dwingende krachten	Mimetische krachten	Normatieve krachten
Eigen Dienst									
Rotterdam	Groot								
Groningen	Groot								
Purmerend	Klein								
Samenwerkingsverband									
Eindhoven	Groot								
Pijnacker-Nootdorp	Klein								
Geldermalsen	Klein								
IJsselstein	Klein								
Overheidsvennootschap									
Zwolle	Groot								
Apeldoorn	Groot								
Renkum	Klein								
Beuningen	Klein								
Leeuwarden	Groot								
Particulier Bedrijf									
Arnhem	Groot								
Houten	Klein								
Venlo	Groot								

Op basis van de data uit de interviews en de beleidsdocumenten krijgen alle gemeenten op alle variabelen een score tussen de 1 en de 5. De score 1 wordt gegeven als deze gemeente in vergelijking met andere gemeenten minder belang hecht aan een bepaalde variabele of als de variabele minder van toepassing is op de gemeente. De score 5 wordt gegeven wanneer de variabele sterk van toepassing is of als de gemeente veel belang aan de variabele hecht.

De eerste variabele is de regioschaal van een gemeente. Dit heeft alles te maken met de grootte van de gemeente ten opzichte van de directe omgeving. De gemeenten worden hier onderverdeeld in 'groot' of 'klein'. Een gemeente wordt als 'groot' aangemerkt als het, gemeten aan het aantal huishoudens, een van de grotere gemeenten in de buurt (een straal van ca. 80 km) is. Als er beduidend grotere gemeenten in de omtrek liggen, wordt deze gemeente als 'klein' aangeduid. Zo is Venlo in Noord-Limburg een stad met een grote regioschaal. Purmerend ligt erg dicht bij Amsterdam en wordt daarom aangemerkt als een gemeente met een kleine regioschaal.

De tweede variabele in dit onderzoek betreft de publieke belangen in het afvalbeheer. De score op deze variabele wordt bepaald door de publieke belangen die gemeenten noemen bij het afvalbeheer en de wijze waarop gemeenten proberen te sturen op deze publieke belangen. Een gemeente kan veel publieke belangen noemen en er vervolgens niets mee doen. Dit resulteert in een lage score. Een gemeente scoort dus hoog (4 of hoger) op de publieke belangen wanneer zij een aantal publieke belangen kunnen noemen en ook nog eens aantonen dat er actief op de publieke belangen gestuurd wordt.

De derde variabele in dit onderzoek is schaalgrootte. Bij de schaalgrootte gaat het om de beleving van gemeenten over een bepaalde schaal die nodig is en om de vraag of hier actief op gestuurd wordt. Het is denkbaar dat gemeenten samenwerking zoeken om schaalvergroting te realiseren. Hoe hoger de score op de variabele schaalgrootte, hoe belangrijker de gemeente een bepaalde schaalgrootte acht voor de behartiging van publieke belangen. Gemeenten die bewust op zoek zijn naar een optimale schaal scoren hier een 5. Gemeenten die de schaal niet belangrijk vinden, scoren een 1.

De volgende variabele in dit onderzoek is de flexibiliteit. Bij deze variabele hoort de sturing op het afvalbeheer, in het bijzonder het tussentijds sturen. Bij deze variabele wordt nagegaan welke organisatievorm het flexibelst is en welke organisatievorm het minst flexibel is. Onderzocht wordt hoe er omgegaan wordt met eventuele tussentijdse veranderingen en hoe er dan gestuurd kan worden. Hoe makkelijker er veranderingen doorgevoerd kunnen worden, hoe hoger de score op deze variabele. Zo zal er gevraagd worden naar de verandering omtrent het afvalbeheer en naar de manier waarop het proces verliep om deze verandering door te voeren.

De vijfde variabele is rationele keuze. Deze variabele betreft de besluitvorming rond de invulling van het afvalbeheer. Belangrijke punten zijn in de eerste plaats een onderzoek naar de verschillende organisatievormen en de mogelijkheden binnen de gemeente. De vraag is hier of dit onderzoek heeft plaatsgevonden en of de mogelijkheden er zijn. De tweede vraag is hoe uitgebreid dat onderzoek is geweest en hoe het vervolgens gebruikt is in de besluitvorming. Ook de verschillende soorten rationaliteit die zijn besproken in de theorie worden hiernaast gelegd. Een hoge score wil zeggen dat er in vergelijking met andere gemeenten meer voldaan wordt aan de verschillende soorten rationaliteit omtrent de besluitvorming.

De padafhankelijkheid is de zesde variabele in dit onderzoek. Padafhankelijkheid is een onderdeel van de institutionele benadering van besluitvorming en gaat ervan uit dat besluiten in het verleden institutionele barrières opwerpen die ervoor zorgen dat het beleid niet zomaar veranderd kan worden. In dit onderzoek wordt padafhankelijkheid dus gezien als een institutionele barrière in een gemeente die ervoor zorgt dat er niet vrij tussen organisatievormen gewisseld kan worden. Een voorbeeld is dat een grote gemeente niet zomaar naar de markt kan gaan omdat de gehele afvalinfrastructuur te groot is geworden om uit te besteden. In dat geval wordt er hoog op padafhankelijkheid gescoord.

De volgende variabele is eveneens afkomstig uit de theorievorming over de institutionele benadering van besluitvorming. Deze variabele betreft de dwingende krachten. In de theorie is gesproken over de krachten die van bovenaf invloed hebben op het decentraal afvalbeheer. Bij deze variabele gaat het dus om de druk die gemeenten voelen vanuit de provincie, het Rijk en de EU. Een hoge score wil zeggen dat hogere overheden veel druk op de gemeente uitoefenen.

De achtste variabele in dit onderzoek betreft de mimetische krachten. Ook de mimetische krachten zijn afkomstig uit de institutionele benadering van besluitvorming. In de theorie is besproken dat mimetische krachten voortkomen uit een kennistekort bij gemeenten. Voor het toekennen van scores op deze variabele wordt vooral gekeken wanneer een gemeente zich bij een bestaande constructie heeft aangesloten. Ook is het belangrijk welke alternatieven de gemeente heeft doorgenomen alvorens tot de bestaande constructie toe te treden. Een gemeente die niet alle organisatievormen als mogelijkheid heeft bekeken, scoort hoger dan gemeenten die dit wel hebben gedaan.

De laatste variabele is eveneens een variabele uit de theorievorming over de institutionele benadering van besluitvorming. Hier gaat het om de normatieve krachten binnen de gemeente. In de literatuur wordt dit opgevat als de politieke ideologie van de leden van de gemeenteraad. In de interviews en beleidsdocumenten zal worden gezocht naar partijstandpunten ten opzichte van een organisatievorm in het algemeen. Zo kan er bijvoorbeeld worden verondersteld dat de VVD eerder geneigd zou zijn om het afvalbeheer niet meer in eigen beheer te doen. Mochten er duidelijke geluiden naar voren komen, dan wordt er een hoge score toegekend aan de normatieve krachten.

Analyse

In de analyse worden de verzamelde data uitgewerkt aan de hand van de theorievorming. Eerst worden hier de door de gemeenten genoemde publieke belangen besproken. De analyse wordt verder ingedeeld aan de hand van het schema dat is opgesteld bij de methode. Per theorie zal er eerst een korte samenvatting gegeven worden. Vervolgens wordt deze samenvatting aangevuld met data uit de interviews en beleidsdocumenten. Tot slot worden er uitspraken gedaan over het wel of niet verwerpen van de hypothesen.

Publieke belangen

De publieke belangen in netwerksectoren zijn belangrijke factoren voor het ontstaan van een netwerksector. Er zijn twee benaderingen van het publieke belang besproken, namelijk de economische benadering en de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering. Vervolgens is aansluiting gezocht bij de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering, die ervan uitgaat dat publieke belangen veranderlijk zijn en gedefinieerd moeten worden in de politiek.

In de geselecteerde beleidsdocumenten wordt de term ‘publieke belangen’ veel gebruikt. De definitie van deze belangen is in veel gevallen niet gedetailleerd of ontbreekt zelfs geheel. Het moet gebeuren voor het publiek belang, lijkt in veel stukken voldoende. Zo wordt er in een beleidsstuk van de gemeente Apeldoorn gesproken over “Het behalen van een gezond bedrijfsresultaat, op basis van kostenbewust ondernemen [...] voeren van een sociaal, milieuvriendelijk en bedrijfsmatig, en dus een uitgebalanceerd maatschappelijk verantwoord beleid” (Gemeente Apeldoorn, 2006, p. 8). Verder wordt ook in de beleidsstukken van de gemeente Eindhoven verwezen naar “het behartigen van de belangen van de aan de regeling deelnemende gemeenten op het terrein van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen” (Gemeente Eindhoven, 2012, pp. 1-2). In dit stuk ontbreken vervolgens de specifieke definities. Ook in de rapporten van de WRR (2000; 2013) wordt er heel gemakkelijk gesproken over het begrip publiek belang. Gemeenten zouden een duidelijk beeld hebben van de publieke belangen binnen de netwerksectoren. In de interviews is vervolgens doorgevraagd om erachter te komen wat een publiek belang is en of publieke belangen per gemeente verschillen.

In het afvalbeheer komen een aantal publieke belangen sterk naar voren. Alle gemeenten in dit onderzoek noemden het financiële aspect. Dertien van de vijftien gemeenten noemden daarnaast milieudoelstellingen. Twaalf van de vijftien gemeenten noemden ook een sociale doelstelling die nagestreefd wordt bij het afvalbeheer. Tot slot noemden acht van de vijftien gemeenten ook nog de tevredenheid van de burger als publiek belang. De verhouding waarin deze publieke belangen naar voren komen, verschilt sterk per gemeente. De ene gemeente vindt dat de sociale doelstelling steeds belangrijker wordt, terwijl de andere gemeente zich meer richt op financiële aspecten. In het beleidsdocument van Renkum staat bijvoorbeeld: “Daarbij was kostenbesparing boven alles van belang” (Gemeente Renkum, 2003, p. 1). In het interview met de gemeente Apeldoorn is daarentegen gezegd: “Persoonlijk denk ik dat de sociale aspecten van het afvalbeheer binnen aanzienbare tijd belangrijker worden dan de financiële aspecten”. Nog steeds worden de financiële aspecten als belangrijk gezien, maar er zal een verandering plaatsvinden.

De afvalwereld in Nederland is volop in beweging. Het is niet meer een simpele kwestie van één keer per week een vuilniszak aan de straat zetten en vervolgens wachten tot deze opgehaald wordt. Recente veranderingen als het verplicht scheiden van kunststof zorgen ervoor dat een gemeente anders met het afvalbeheer moet omgaan. Er is dan ook een verandering van de publieke belangen binnen het afvalbeheer. In een ver verleden is de zorgplicht van de gemeenten er gekomen om de

hygiënische toestand in de stad te verbeteren. Dat publiek belang staat nog steeds overeind, maar het is geen publiek belang waar de respondenten direct aan denken. Er wordt verder gedacht. De ontwikkeling in het afval zorgt ervoor dat afval ook als een grondstof gezien kan worden. Alle gemeenten in dit onderzoek geven aan dat hier een bepaalde winst gehaald kan worden.

Bij de financiële aspecten ligt de nadruk op de kosten van het afvalbeheer. De service moet voldoende kwaliteit hebben en betaalbaar blijven. Een ander aspect van de kosten betreft de kosten die gemaakt zouden moeten worden wanneer er omgeschakeld zou worden naar een andere organisatievorm. Kleinere gemeenten hebben niet het kapitaal om een eigen dienst op te zetten en grotere gemeenten hebben te veel opgebouwd om het in zijn geheel in de markt te zetten. Bijvoorbeeld, de kleine gemeente Pijnacker-Nootdorp liet bij de opties voor een bepaalde organisatievorm in het afvalbeheer de gemeentelijke dienst buiten beschouwing. De reden hiervoor was dat de gemeente niet de capaciteiten had om een gemeentelijke dienst op te zetten. Een voorbeeld van een grote gemeente waar dit het geval is, is de gemeente Rotterdam, waar de VVD pleitte voor een onderzoek naar de liberalisering van de afvalmarkt. In reactie hierop werd aangegeven dat particuliere bedrijven niet het kapitaal hebben om het hele afvalbeheer, inclusief ondergrondse containers en wagenpark, over te nemen. Hier ontstaat al een bepaalde mate van afhankelijkheid.

De meest gebruikte termen met betrekking tot het financiële aspect zijn efficiëntie en effectiviteit. De meeste respondenten hebben efficiëntie hoog in het vaandel staan. De mate van effectiviteit verschilt echter sterk per gemeente. Een aantal respondenten vindt het afvalbeheer goed genoeg als het maar gebeurt, maar een aantal gemeenten wil meerdere dingen bereiken en probeert voorop te lopen met bijvoorbeeld milieudoelstellingen. Een goed voorbeeld is de gemeente Apeldoorn. Deze gemeente probeert zeker meerdere publieke belangen bij het afvalbeheer te betrekken, maar niet tegen elke prijs. Het financiële aspect blijft daarbij een belangrijke drijfveer: "Wij zijn zeker op zoek om meer milieudoelstellingen te bereiken, maar het moet wel binnen het budget passen. Er is niet de mogelijkheid om zomaar extra maatregelen te nemen."

Het milieu is het tweede publieke belang bij het afvalbeheer. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Waar de ene gemeente vindt dat milieudoelstellingen automatisch vanuit de scheidingspercentages volgen, zal de andere gemeente actief sturen op de milieudoelstellingen. Zo kan er gedacht worden aan het weren van vrachtwagens die niet op aardgas rijden. In dit onderzoek stelde de gemeente Eindhoven het volgende: "De goedkoopste manier van afvalverzameling en verwerking is om het gewoon in een groot gat te stoppen. Als gemeente moet je dan verantwoordelijkheid nemen om te zorgen dat het zo goed mogelijk gebeurt." Innovatie speelt dan een grote rol. Zoals al eerder is gezegd, is de afvalsector volop in beweging en wordt afval ook wel gezien als de grondstof van de toekomst. Deze innovatie hoeft niet per se vanuit de gemeente zelf te komen. De gemeente Houten is zelf niet bezig met het innoveren van het afvalbeheer, maar zegt mee te gaan met de private inzamelaars: "We hebben in de gemeente een grote inzamelaar aan de slag, deze wil zelf natuurlijk ook op een makkelijkere manier werken. Wij gaan daar als gemeente in mee." De manieren om de mogelijkheden voor recycling te verruimen, verschillen wederom per gemeente. Zo is de gemeente vrij om te kiezen voor een inzamelmethode. Van die vrijheid maken ook gemeenten gebruik. Flexibiliteit is hierbij een belangrijk punt. Door de ontwikkelingen in het afvalbeheer kan er met een grotere flexibiliteit beter op de milieudoelstellingen gestuurd worden.

Het derde publieke belang dat terugkomt in het afvalbeheer zijn de sociale doelstellingen. Hoewel de gemeenten van elkaar verschillen in de manier waarop dit ingevuld wordt, komt er één term steeds terug: *social return*. *Social return* staat voor “het maken van afspraken met opdrachtnemers over arbeidsplaatsen, leerplekken, stageplekken voor doelgroepen bij inkoop van diensten, werken en leveringen” (BESO, 2011, p. 4). Binnen het afvalbeheer wordt vaak geprobeerd zoveel mogelijk mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt aan het werk te zetten. Aangevoerd door de participatiewet gaat social return in de toekomst een steeds belangrijkere rol spelen. Er zit wel weer verschil in de manier waarop dit gaat gebeuren. De heer Veenhuizen van de gemeente Apeldoorn zei hierover: “Ik denk dat de sociale doelstelling over tien jaar de belangrijkste doelstelling wordt van het afvalbeheer. Het gaat om werk wat veel mensen kunnen doen.” De heer Verplacke van de gemeente Purmerend heeft echter een hele andere kijk op de zaak: “Veel van het afvalbeheer wordt geautomatiseerd en ik kan niet zomaar iemand uit de kaartenbak op een zijlader zetten. Dat vraagt om mensen met een opleiding, het wordt een echt vak.”

Elf van de vijftien gemeenten noemen het afvalbeheer uitermate geschikt voor social return. Er zijn echter ook gemeenten met een inzamelingssysteem waar mensen echt voor opgeleid moeten worden, zoals de gemeente Purmerend. De gemeente Groningen is daarentegen al druk bezig met social return in het afvalbeheer. Veel van de werknemers zijn afkomstig uit de kaartenbak en vooral voor nieuwe werknemers wordt er gezocht naar personen uit de kaartenbak. Mevrouw Hall van de gemeente Groningen zei hierover het volgende: “Omdat wij zelf het personeelsbeleid van het afvalbeheer bepalen, kunnen wij bepaalde regelingen treffen. Zo hebben wij afgesproken wanneer er een vacature komt, om eerst te kijken naar de sociale werkvoorzieningen en of we daar iemand aan de slag kunnen helpen.” Het belang van social return verschilt per gemeente binnen het afvalbeheer.

Het laatste publieke belang dat verschillende respondenten noemden, is de tevredenheid van de burgers. De burgers betalen via de afvalstoffenheffing direct voor het afvalbeheer binnen de gemeente. Zolang zij niet klagen over bijvoorbeeld een te hoge heffing of slechte service is het voor een gemeente voldoende. Een goed voorbeeld is de heer Le Noble van de gemeente Houten: “Wij houden bij hoeveel klachten van de burgers binnen komen en handelen daarnaar. Als er niet veel klachten zijn, dan is de wethouder tevreden.” Ze zitten daar om de burgers tevreden te houden. Dat is het publieke belang dat ze dienen.

Er zitten dus veel verschillen tussen de publieke belangen die de gemeenten dienen met hun afvalbeheer.

Analysetablel

In het theoretisch kader zijn vier verschillende organisatievormen aan bod gekomen, namelijk de gemeentelijke dienst, het samenwerkingsverband gemeenten, de overheidsvennootschap en het particulier bedrijf. In tabel 5 wordt een schematische weergave gegeven van de gemeenten en hun scores op de verschillende variabelen. Op basis van de interviews en de beleidsdocumenten heeft elke gemeente op de verschillende variabelen een score van 1 tot en met 5 toegekend gekregen. De scores in het schema moeten gelezen worden als een relatieve schaal, waarbij 1 staat voor het minste belang ten opzichte van andere gemeenten en 5 voor het meeste belang. Een score van 1 op een publiek belang wil dus niet zeggen dat publieke belangen in zijn totaliteit niet van belang zijn binnen het afvalbeheer, maar alleen dat deze gemeente hier minder aandacht aan besteedt dan gemeenten met een hogere score.

Tabel 5: Analysetabel interviews en beleidsdocumenten

Gemeente	Regioschaal gemeente	Publiek belang	Schaal-grootte	Flexibiliteit	Rationele keuze	Institutionele keuze			
						Padafhanke-lijkheid	Dwingende krachten	Mimetische krachten	Normatieve krachten
Eigen Dienst									
Rotterdam	Groot	5	4	5	4	5	1	1	3 ¹
Groningen	Groot	5	4	5	4	4	1	1	3
Purmerend	Klein	1	4	5	2	4	1	1	1
Samenwerkingsverband									
Eindhoven	Groot	4	5	5	4 ²	3	1	1	3
Pijnacker-Nootdorp	Klein	3	4	2	4	4 ³	1	3	1
Geldermalsen	Klein	2	4	3	3	3	1	4	1
IJsselstein	Klein	4	4	3	3	2	2	3	2

¹ Bij de gemeente Rotterdam is een score van 3 toegekend op 'normatieve krachten' omdat er binnen de gemeente een constante politieke discussie is over de wijze waarop het afvalbeheer ingevuld moet worden. De score 1 staat voor geen normatieve krachten binnen de gemeente en de score 5 voor bepalende normatieve krachten. Binnen de gemeente is een score van 3 gegeven omdat de krachten wel aanwezig zijn in de vorm van een discussie. De VVD binnen de gemeente pleit voor meer marktwerking binnen het afvalbeheer vanuit de liberale achtergrond (aanwezigheid normatieve krachten). Door de discussie wordt er serieus gekeken naar de optie om het afvalbeheer naar de markt te brengen. De score is echter niet hoger dan 3 omdat de normatieve krachten niet bepalend zijn geweest voor de besluitvorming.

² Bij de gemeente Eindhoven is een score van 4 toegekend op 'rationele keuze' omdat de rationele argumenten bijna geheel ten grondslag lagen aan de organisatievorm zoals gekozen. Hier zijn eerst alle opties op tafel gelegd en vervolgens is er een onderzoek gestart naar de drie opties die de voorkeur hadden van de gemeente. De heer Luyckx heeft in het interview aangegeven dat de organisatievorm particulier bedrijf voor het onderzoek al eruit gehaald is, dit is de reden dat de score hier geen 5 is. De resultaten uit het onderzoek zijn vervolgens gebruikt om een zo gunstig mogelijke organisatievorm voor de gemeente te kiezen gebaseerd op rationele argumenten. Daarom is de score voor de gemeente Eindhoven een 4 geworden.

³ Bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp is een score van 4 toegekend op 'padafhankelijkheid' omdat deze sterk aanwezig was binnen de gemeente. Er heerste een discussie over hoe het afvalbeheer georganiseerd moest worden, deels door onvrede over de huidige organisatievorm. De samenwerking was echter al zo aanwezig dat er moeilijk vanaf geweken kon worden. Vanuit de ambtelijke organisatie, zowel als uit de politiek is er serieus gekeken naar de mogelijkheden om uit de GR constructie te stappen. De kosten en consequenties hiervan waren echter van een dusdanig niveau, dat ze toch door gegaan zijn met het samenwerkingsverband. De gemeente had nog steeds de optie om eruit te stappen, maar deze was erg verkleind, vandaar de score 4 en niet 5.

Overheidsvennootschap									
Zwolle	Groot	4	2 ⁴	4	3	3	1	1	2
Apeldoorn	Groot	5	4	5	4	3	2	1	1
Renkum	Klein	3	4	4	4	2	1	3	3
Beuningen	Klein	4	5	4	3	4	1	4	1
Leeuwarden	Groot	5	5	5	4	4	1	1	2
Particulier Bedrijf									
Arnhem	Groot	5 ⁵	5	2	4	2	1	1	3
Houten	Klein	1	2	1	3	1	1	1	4
Venlo	Groot	4	5	2 ⁶	4	2	1	1	2

⁴ Bij de gemeente Zwolle is een score van 2 toegekend op 'schaalgrootte' omdat de heer Kruizinga in het interview aangaf hier praktisch niet mee bezig te zijn. Andere respondenten geven aan wel meer op zoek zijn naar een optimale schaal voor een organisatie. De gemeente Zwolle is aandeelhouder van de inzameldienst ROVA. De heer Kruizinga vond schaal grootte voor de ROVA echter geen issue en kon ook niet vertellen hoe groot de ROVA inmiddels is geworden. De score is niet 1 omdat de heer Kruizinga wel duidelijk aangaf zolang ze maar niet te klein zijn.

⁵ Bij de gemeente Arnhem is een score van 5 toegekend op 'publieke belang' omdat deze in verhouding met de andere gemeenten in dit onderzoek erg sterk stuurt op verschillende publieke belangen. De gemeente Arnhem is nauwlettend bezig met zowel milieudoelstellingen, sociale doelen, financiële doelen en tegelijkertijd ook de tevredenheid van de burgers. Deze doelen zijn ook allemaal in het contract met het particulier bedrijf voor het afvalbeheer opgenomen en er wordt actief op gestuurd.

⁶ Bij de gemeente Venlo is een score van 2 toegekend aan de 'flexibiliteit' omdat de gemeente in verhouding met veel andere gemeenten niet flexibel om kan gaan met het afvalbeheer. De afspraken liggen hier expliciet in contracten vast en het is lastig om hier iets aan te veranderen. Door de grootte van de gemeente Venlo is ook het particulier bedrijf verantwoordelijk voor de inzameling gedeeltelijk afhankelijk van de gemeente en zullen zij wel meedenken. Dit staat in tegenstelling tot de gemeente Houten waar de heer Le Noble aangeeft de hoofdprijs te moeten betalen voor aanpassingen binnen het contract en hier daarom vanaf te zien.

Publieke belangen

In het eerste gedeelte van de analyse zijn de publieke belangen die spelen binnen het afvalbeheer aan bod gekomen. In dit gedeelte worden de publieke belangen die voorkomen bij de gemeenten afgezet tegen de organisatievorm en regionale schaal van de gemeenten.

In dit geval betekent de score 5 dat de gemeente bij de besluiten rondom het afvalbeheer veel verschillende publieke belangen laat meespelen en deze zo goed mogelijk probeert te behartigen. Bijvoorbeeld, de score van 5 voor de gemeente Groningen, waar actief gestuurd wordt op de verschillende publieke belangen, hangt samen met de volgende ambitie: "Als gemeente Groningen willen wij zeker meer bereiken met het afvalbeheer. Afval wordt sowieso steeds belangrijker in Nederland. Als gemeente moeten we hier dan ook voor open staan en aan meewerken." Een score van 1 betekent niet dat er geen publieke belangen zijn binnen de gemeente, maar dat het gehele afvalbeheer hoofdzakelijk één publiek belang dient en er weinig aandacht is voor de andere publieke belangen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Purmerend, waar de tevredenheid van de burgers het belangrijkste is: "Afval is een commodity. Dat wil zeggen dat de burgers zich er niet mee bezig willen houden, maar gewoon willen hebben dat het weg is."

Kijkend naar de verschillende organisatievormen met betrekking tot de publieke belangen kan geconstateerd worden dat er grote verschillen zitten tussen gemeenten met dezelfde organisatievorm. Zo hebben twee van drie gemeenten met een eigen dienst de publieke belangen erg hoog op de agenda staan en heeft de andere gemeente deze juist erg laag op de agenda staan. Ook de gemeenten met andere organisatievormen laten geen eenduidig beeld zien. Een goed voorbeeld hiervan is terug te vinden bij de organisatievorm particuliere dienst. De gemeente Arnhem stuurt erg sterk op verschillende publieke belangen, de heer Posthumus zei hier het volgende over: "Wij hebben een speciale afdeling die ervoor zorgt dat de contractafspraken ook daadwerkelijk nageleefd worden." Aan de andere kant is er ook de gemeente Houten, die stuurt door middel van klachten van de burger. Zolang de burgers niet klagen, zal er ook niets veranderen. De organisatievorm waar een particulier bedrijf verantwoordelijk is voor het afvalbeheer laat eenzelfde soort variatie zien als de gemeenten waar een gemeentelijke dienst verantwoordelijk is voor het afvalbeheer.

In tabel 6 worden de gemiddelde scores van de publieke belangen per organisatievorm tegen elkaar afgezet. De cijfers zijn een bewerking van tabel 5.

Tabel 6: Gemiddelde score publiek belang per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde score publiek belang
Gemeentelijke dienst	3,7
Samenwerkingsverband gemeenten	3,3
Overheidsvennootschap	4,2
Particulier bedrijf	3,3

De grote verschillen tussen gemeenten met dezelfde organisatievorm verklaren ook dat er bij de gemiddelde scores geen eenduidige lijn te zien is. Zo is de gemiddelde score van publieke belangen bij een gemeentelijke dienst 3,7; bij een samenwerkingsverband 3,3; bij een overheidsvennootschap 4,2 en bij een particulier bedrijf 3,3 (zie tabel 6). Dit onderzoek wijst er op dat de organisatievorm niet bepalend hoeft te zijn voor het behartigen van de publieke belangen binnen de gemeente.

Tot slot zijn de gemeenten nog vergeleken op regionale schaal van de gemeente. Hier kan wel een duidelijker verschil tussen de verschillende gemeente opgemerkt worden. Zo is de gemiddelde score van de grotere gemeenten op publiek belang 4,6 en de gemiddelde score van de kleine gemeente op publiek belang 2,6 (zie tabel 7).

Tabel 7: Gemiddelde score publiek belang per regioschaal

Regioschaal	Gemiddelde score publiek belang
Groot	4,6
Klein	2,6

Een mogelijke verklaring voor dit verschil in de score op publiek belang is de capaciteit van een gemeente. Dit werkt echter maar één kant op. In het onderzoek zijn een aantal kleine gemeenten meegenomen die wel een 4 scoren op de publieke belangen binnen het afvalbeheer, maar er zijn er ook een aantal die wat lager scoren. De grote gemeenten hebben allemaal een hoge score (4 of 5) op publieke belangen scoren binnen het afvalbeheer. Hoe meer tijd een gemeente in het afvalbeheer steekt, hoe meer publieke belangen er behartigd kunnen worden.

De grote gemeenten, los van de organisatievorm die ze hebben gekozen, hebben de tijd en de middelen om meer publieke belangen te behartigen. Bij de gemeentelijke dienst gaat het meer om het direct aansturen van de dienst. Bij de particuliere organisatievorm gaat het meer om het schrijven van een duidelijk bestek en het toezicht houden op het bestek.

Schaalgrootte

De scores uit de tabel zijn opgebouwd uit de beleving van de gemeenten. Een hoge score wil niet zeggen dat de behaalde schaal een goede of optimale schaal is. Het gaat er hier om of de gemeenten het idee hebben dat er een bepaalde schaal nodig is om publieke belangen te behartigen. De scores zijn dan ook erg subjectief en zullen hier verder uitgelegd worden. In tabel 8 worden de verschillende gemiddelde scores per organisatievorm aangegeven.

Tabel 8: Gemiddelde score schaalgrootte per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde schaalgrootte
Gemeentelijke dienst	4
Samenwerkingsverband gemeenten	4,3
Overheidsvennootschap	4
Particulier bedrijf	4

Gemeenten met verschillende organisatievormen lijken niet te verschillen in de mate waarin ze een bepaalde schaal nodig achten om publieke belangen te behartigen binnen het afvalbeheer. Slechts twee van de vijftien gemeenten geven aan dat de schaal niet heel belangrijk is voor het afvalbeheer. De meningen verschillen over wat de meest efficiënte schaal is. Vier van de vijftien respondenten namen hier de uitspraak “massa is kassa” in de mond. Volgens hen kan er efficiënter gewerkt worden als er meer aansluitingen zijn.

Van de drie gemeenten met een eigen dienst geven de twee grotere gemeenten aan niet meer schaalvoordelen te kunnen behalen door met meerdere gemeenten samen te werken. Het volgende staat in de beleidsnota van de gemeente Rotterdam: “Het is onwaarschijnlijk dat er een efficiëntieslag gehaald kan worden bij een groter aantal aansluitingen” (Gemeente Rotterdam, 1997, p. 4). De kleine gemeenten zeggen echter dat ze te klein te zijn om een eigen dienst te hebben. Ze geloven dat een groter gebied meer efficiëntievoordelen zal opleveren en dat een klein gebied meer risico’s met zich mee brengt. De heer Verplanke van de gemeente Purmerend zei er het volgende over: “Eigenlijk zijn we net te klein om een eigen dienst te houden, maar zolang het niet verandert, werken we er gewoon mee.”

Van de gemeenten die samen met andere gemeenten werken, hetzij in een samenwerkingsverband, hetzij in een overheidsvennootschap, geven alle kleinere gemeenten aan de samenwerking aan te gaan om schaalvoordelen te behalen. Zo worden efficiëntie en synergie als belangrijke redenen voor de samenwerking genoemd. De kleinere gemeenten beseffen dat ze te klein zijn om een eigen dienst op te zetten of aan te houden. De heer Vermeulen van de gemeente IJsselstein drukte zich als volgt uit: “De gemeentelijke dienst bracht zo veel andere factoren mee, waar wij als gemeente niet de mogelijkheid hadden om daar verder rekening mee te houden. Als voorbeeld was er het wagenpark. Eén auto was te weinig, maar twee werd al te veel.” Verder worden de gezamenlijke kennis en expertise van de samenwerking als belangrijke redenen genoemd.

Grotere gemeenten geloven dat hun gemeenten zelf in principe groot genoeg zijn om tot een optimale schaal te komen, maar pleiten voor een regionale samenwerking omwille van de regio. Een goed voorbeeld wordt gegeven door de heer Boer van de gemeente Leeuwarden: “In de provincie Friesland is Leeuwarden duidelijk de grootste gemeente. We kunnen dan wel alles zelf doen, maar de dorpen hierom heen betrekken we er graag bij. Het is gewoon belangrijk om een goede relatie met je

buren te hebben.” Wanneer er samengewerkt wordt (niet alleen op het gebied van het afvalbeheer), kunnen gezamenlijke doelstellingen makkelijker behaald worden.

Ook wordt er nog veel gespeculeerd over de vraag of een samenwerkingsverband groot genoeg is. De gemeente Zwolle, die een van de grote overheidsvennootschappen in Nederland heeft, stelt dat het niet erg is als er meerdere gemeenten toetreden tot de vennootschap: “Hoe meer aansluitingen de ROVA (overheidsvennootschap) krijgt, hoe efficiënter deze te werk kan gaan.” De andere gemeenten die zijn aangesloten bij overheidsvennootschappen pleiten voor een optimale schaal. Zo wordt er beargumenteerd dat er vaak wel een of twee gemeenten in de buurt kunnen toetreden maar dat de schaal niet te groot moet worden en dat het echt een regionaal bedrijf moet blijven. Zo zegt de heer Bakker van de gemeente Renkum: “Het is denkbaar dat in de nabije toekomst nog één of twee gemeenten zullen aansluiten bij de ACV, maar dan is het ook wel genoeg geweest. Het moet wel overzichtelijk blijven.”

Bij de gemeenten met een particulier bedrijf dat verantwoordelijk is voor het afvalbeheer is er een verschil te zien tussen de gemeente met een grote schaal op regionaal gebied en gemeenten met een kleine schaal. De grotere gemeenten beschouwen de schaal als een belangrijke factor om doelgericht uit te besteden. Op deze manier zijn ze belangrijker voor het particulier bedrijf en zijn ze gericht in het uitbesteden. De heer Posthumus van de gemeente Arnhem beseft ook dat de gemeente in dat opzicht sterk staat. “Arnhem is een van de grootste klanten van SITA. Die mensen zijn ook niet gek en willen niet dat je naar een concurrent van ze gaat. Ze zijn dan wel bereid om mee te denken met de gemeente.” Bij een gemeente met een kleinere regioschaal is dit minder het geval. Deze gemeente berust meer op de schaal van het particuliere bedrijf zelf en dus niet op de schaal van de gemeente. “De gemeente Houten is nu eenmaal niet supergroot, maar de inzamelaar is dat zelf al wel.”

Flexibiliteit

In tabel 9 worden de gemiddelde flexibiliteitscores aan de organisatievormen gerelateerd. Uit de gegevens blijkt dat de gemeentelijke dienst de grootste flexibiliteit heeft. Dit strookt met de verwachtingen. Opvallend is dat de overheidsvennootschap hoger scoort op flexibiliteit dan het samenwerkingsverband. Ook valt op dat er meer zeggenschap is bij organisaties die dichter bij het publieke domein staan. Het samenwerkingsverband staat verder in het publieke domein, maar de flexibiliteit is groter bij de overheidsvennootschap. De flexibiliteit is het laagst bij de private organisatievorm.

Tabel 9: Gemiddelde score flexibiliteit per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde flexibiliteit
Gemeentelijke dienst	5
Samenwerkingsverband gemeenten	3,3
Overheidsvennootschap	4,4
Particulier bedrijf	1,7

Een verklaring voor de scores op de flexibiliteit is de manier waarop een organisatievorm georganiseerd is. De hoogste score is die van de gemeentelijke dienst, waar elke gemeente pleit voor volledige flexibiliteit. Dit is te verklaren vanuit de afstand tussen de gemeentelijke dienst en de gemeente. Er is maar één gemeente betrokken bij de dienst en deze bepaalt het beleid en de uitvoering van de dienst. De lijnen tussen uitvoering en bestuur zijn kort en het is gemakkelijk om bij te sturen. Dit blijkt ook uit de beleidsdocumenten van de gemeente Groningen: “verschillende werkprocessen passen we hierop aan. Bij de uitvoering van het werk is dit dan ook een voortdurend aandachtspunt” (Gemeente Groningen, 2014). Hier wordt de sturing dus duidelijk meegenomen als voordeel van een gemeentelijke dienst.

Volgens de theorie zou een samenwerkingsverband na de gemeentelijke dienst de grootste flexibiliteit moeten hebben. Uit de gegevens blijkt echter dat de overheidsvennootschap op dat punt hoger scoort. Hier zijn verschillende verklaringen voor.

De eerste verklaring is het aantal deelnemers van een samenwerkingsverband. Uit de theorie bleek reeds dat een samenwerkingsverband vanuit de politiek van de verschillende gemeenten wordt aangestuurd. Als er meerdere deelnemers bij een samenwerkingsverband betrokken zijn, wordt het lastiger om het takenpakket van het samenwerkingsverband te veranderen en wordt er dus flexibiliteit ingeleverd. In de gemeente Pijnacker-Nootdorp werd dit punt aangedragen door de heer Koster: “Als we hier iets willen veranderen aan Avalex, dan moeten ook de andere gemeenten daar akkoord mee gaan. Dan moet je goed de noodzaak van de verandering verwoorden, anders zal de verandering er niet doorheen komen.”

In tegenstelling is het aantal deelnemers van een overheidsvennootschap niet van invloed op de flexibiliteit. Wanneer de dienstbaarheid aan de verschillende gemeenten bovenaan staat, kunnen de gemeenten makkelijker wijzigingen aanbrengen in het afvalbeheer. De heer Kruizinga van de gemeente Zwolle: “De ROVA is een zelfstandig orgaan en de pakketten zijn natuurlijk voor iedere gemeente anders. Als aandeelhouder is het dan heel goed mogelijk om makkelijker een goed pakket voor Zwolle te verkrijgen.” Ook bij andere overheidsvennootschappen speelt deze overweging een rol, bijvoorbeeld bij de gemeente Beuningen sprak mevrouw van Oers: “De werkzaamheden die de

DAR hier uitvoert, zijn niet hetzelfde als die in bijvoorbeeld Nijmegen of Wijchen. We kunnen zelf met de DAR afspreken welke werkzaamheden op welk moment uitgevoerd moeten worden.”

Een andere mogelijke verklaring voor het verschil in score van de flexibiliteit is mogelijk weer de schaalgrootte van één gemeente. Kijkend naar de scores van de samenwerkingsverbanden en de overheidsvennootschappen blijft de flexibiliteit score onverminderd hoog. De lagere scores zitten vooral bij de kleinere gemeenten.

Zoals op basis van de theorie kon worden verwacht, scoort een particulier bedrijf het laagst op flexibiliteit. Een mogelijke verklaring is de contractvorm met een particulier bedrijf. De instelling van een private organisatie is anders en het winstoogmerk is voor private organisaties erg belangrijk. Voor een gemeente is het dan van belang om het contract zo expliciet mogelijk te maken en om te zorgen dat alle afspraken vaststaan en nagekomen worden. Respondenten gaven aan dat het niet onmogelijk is om het contract te wijzigen of te veranderen, maar zeggen dat hier vaak extra kosten aan zijn verbonden. De heer Lucassen van de gemeente Venlo beaamde ook dat het flink wat voorbereiding kost om een bestek in de markt te zetten: “Het belangrijkste is dat de afspraken zo helder en duidelijk mogelijk zijn. Als dit lukt, dan is het geen probleem, maar grote wijzigingen kosten natuurlijk extra.” De heer Posthumus gemeente Arnhem was er iets makkelijker over: “Wanneer we tegen SITA zeggen dat we meer willen met het contract, dan gaat het makkelijk genoeg. Het is pas als we iets willen schrappen dat het een probleem gaat worden.” Door de respondenten werd de flexibiliteit van een particulier bedrijf ook gezien als een van de risico’s van uitbesteden.

Rationele benadering

De rationele benadering gaat ervan uit dat er bij beleidsbeslissingen altijd een kosten-batenafweging gemaakt wordt. Snellen (2007) spreekt over vier verschillende vormen van rationaliteit die naast elkaar moeten bestaan om te kunnen spreken van rationele besluitvorming binnen het openbaar bestuur, namelijk de politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit.

Uit de literatuur blijkt dat de verschillende soorten rationaliteit naast elkaar moeten bestaan in een multirationeel perspectief (Snellen, 2007). Een soort rationaliteit heeft de neiging om de andere soorten rationaliteit te verdrücken. Om van rationele besluitvorming te kunnen spreken, moeten gemeenten meerdere soorten rationaliteit in acht worden genomen.

In tabel 10 worden de scores op de rationele keuze uitgezet ten opzichte van de organisatievorm. Hierbij is er rekening gehouden met de argumenten voor een bepaalde organisatievorm, maar er is ook gekeken of er getracht is een compleet beeld te schetsen van de verschillende organisatievormen. Een hoge score bij rationele keuze wil zeggen dat meerdere argumenten doorslaggevend zijn geweest en dat deze ook zijn afgezet tegen de andere organisatievormen. Een score van 5 wordt bijvoorbeeld toegekend aan gemeenten die een open discussie gehouden hebben gehouden over de alternatieven, deze alternatieven vervolgens onderzocht hebben op eventuele meerwaarde en op basis daarvan een keuze gemaakt hebben. De score van 1 wordt toegekend aan gemeenten die aangeven dat er niet over de organisatievorm gesproken wordt, waar afval eigenlijk geen rol speelt.

Tabel 10: Gemiddelde scores rationele keuze per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde score rationele keuze
Gemeentelijke dienst	3,3
Samenwerkingsverband gemeenten	3,8
Overheidsvennootschap	3,7
Particulier bedrijf	3,7

Aan de gemiddelde scores is te zien dat er geen organisatievorm is die er echt uitspringt op het gebied van een rationele keuze en dat iedereen op zijn eigen manier tot op zekere hoogte rationeel handelt. In dit gedeelte wordt nader ingegaan op de soorten rationaliteit die ten grondslag liggen aan de keuze voor een organisatievorm ten opzichte van de publieke belangen die meetellen in het afvalbeheer.

Het gebrek aan echt lage scores op deze variabele is in eerste instantie te verklaren doordat elke gemeente wel een vorm van onderzoek gedaan heeft naar het afvalbeheer. De diepgang van zo'n onderzoek verschilt echter sterk per gemeente. Zo hebben zeven van de vijftien gemeenten een zo volledig mogelijk onderzoek opgezet waarin alle organisatievormen op verschillende aspecten met elkaar zijn vergeleken. Bij de andere helft is het vaak een afweging tussen twee vormen of een onderzoek naar de houdbaarheid van de huidige gang van zaken. Verschillende argumenten komen vervolgens langs om een voorkeur te ontwikkelen voor een bepaalde vorm.

Vooraf bij kleinere gemeenten was het financiële aspect een belangrijk argument in de discussie over de juiste organisatievorm in het afvalbeheer. Vijf van de zeven kleinere gemeenten gaven aan dat de kostenfunctie van een organisatievorm mede bepalend is voor de keuze voor een organisatievorm. De heer Bakker van de gemeente Renkum reageerde heel simpel op de vraag waarom er bij de ACV wordt aangesloten: "Wij hadden op dat moment offertes opgevraagd van de verschillende

organisaties. De ACV kwam hier als goedkoopste uit.” Deze beweegreden is ook terug te zien in de beleidsdocumenten: “Daarbij was kostenbesparing boven alles van belang” (Gemeente Renkum, 2003, p. 1). De heer Vermeulen van de gemeente IJsselstein gaf aan dat de kosten niet meegenomen zijn in het onderzoek naar een andere organisatievorm, maar dat de gemeente er wel van uitging dat het goedkoper kon dan de huidige vorm. “Met de gemeentelijke dienst heb je gemeente zijnde ook nog een wagenpark en een uitgebreid personeelsbeleid. Door het geheel te verplaatsen zouden we die kosten meer kunnen delen.” De heer Verplanke van de gemeente Purmerend maakt de kosten voor het afvalbeheer ondergeschikt aan de tevredenheid van de burger. “Zolang de burger niet klaagt en de service goed is, is het prima. De burger betaalt via de afvalstoffenheffing het afvalbeheer. Bezuinigen op het afvalbeheer heeft dan weinig effect op de overige begroting”. Bij het te zwaar laten wegen van de kostenfunctie verdrukt de economische rationaliteit de andere rationaliteiten.

Binnen de grotere gemeenten was het financiële aspect ook belangrijk, maar vaak wordt er dan meer de nadruk gelegd op hoe de huidige werkwijze goedkoper gemaakt kan worden. Het financieel plaatje is natuurlijk van belang, maar niet zozeer in de keuze van de gemeente voor de organisatievorm. De grotere gemeenten, evenals een aantal kleinere, voldeden op deze manier in veel gevallen aan een breder, multirationeel perspectief.

Kijkend naar de organisatievormen zijn er tegenstrijdige geluiden op te vangen. Zo is er een gemeente in dit onderzoek die specifiek naar de markt is gegaan omdat dit goedkoper zou zijn, maar er is ook een gemeente die van de markt naar een overheidsvennootschap is gegaan omdat dit goedkoper zou zijn. Beide gemeenten kwamen tot die conclusie na het uitvoeren van een onderzoek. Het kostenargument wordt dus gebruikt voor meerdere organisatievormen. In het theoretisch kader is ook al vermeld dat de onderzoeken niet duidelijk één bepaalde organisatievorm als de goedkoopste aanwijzen.

Ook andere publieke belangen kunnen op meerdere manieren behartigd worden. Zo worden de publieke organisatievormen vooral verdedigd met argumenten over vertrouwen, dienstbaarheid en flexibiliteit. De particuliere vorm daarentegen wordt verdedigd met argumenten over afspraken maken en controleren. Voorstanders van de particuliere vorm beweren dat er via de contracten voldoende ruimte is om een breed scala aan publieke belangen te behartigen. Dit laatste werd wel wat problematisch voor de kleinere gemeenten.

In de grotere gemeenten en een aantal kleinere gemeenten worden bijvoorbeeld sociale doelstellingen steeds belangrijker. De grotere gemeenten in dit onderzoek maken strakke afspraken met betrekking tot de sociale doelstellingen. Er wordt bijvoorbeeld afgesproken dat een bepaald percentage van de werknemers afkomstig moet zijn van de sociale werkvoorzieningsbedrijven. Hoe strak die afspraken zijn, verschilt per organisatievorm.

Vooraf bij het particulier bedrijf is het van belang om de afspraken met betrekking tot de sociale doelstellingen helder en expliciet in het contract op te nemen en om vervolgens toe te zien op de naleving ervan. Binnen de publieke organisatievormen wordt een andere werkwijze gehanteerd. Bij deze vormen denken publieke bedrijven vaak mee. Wanneer gemeenten in een samenwerkingsverband of een overheidsvennootschap zitten, worden deze partijen meerdere malen als partner van de gemeenten gezien. Vooral de dienstbaarheid aan de gemeente is hier een belangrijk punt. De bedrijven (publiek of privaat) hebben veel kennis over afvalbeheer en de inrichting ervan. Publieke bedrijven met een goede vertrouwensband met gemeenten werken

daardoor meer als partner samen met de gemeente om het een zo goed mogelijke invulling te geven. Een risico hierbij is wel dat de gemeente de regie en autonomie uit handen geeft. Bij de private bedrijven is een vertrouwensband problematischer door het commerciële karakter van de bedrijven.

Naast het behartigen van publieke belangen is er bij de keuze voor een organisatievorm ook een rol weggelegd voor emoties. Zoals eerder al is aangegeven, wordt er wel een onderzoek gestart naar de verschillende alternatieven, maar binnen de opdracht voor het onderzoek speelt emotie ook een rol. Zo worden alternatieven weggelaten. De heer Kruizinga van de gemeente Zwolle zei het volgende hierover: “We hadden toen dus de keuze om het zelf te gaan doen, in de vorm van een GR-constructie, in de vorm van een overheidsvennootschap of door het compleet uit te besteden. Dat uitbesteden zagen we eigenlijk niet zitten, dus hebben we een onderzoek gestart naar de andere alternatieven.” Deze quote geeft aan dat naast rationele overwegingen ook emotie een rol speelt.

Institutionele benadering

Uit onvrede over de rationele benadering is de institutionele benadering van besluitvorming uitgedacht. De institutionele benadering gaat verder in op heersende regels, gebruiken en patronen binnen een organisatie. Deze worden gebruikt om een verandering (of gebrek aan verandering) te verklaren. Het begrip institutie staat hier centraal. De krachten in de institutionele context zijn bepalend voor de verandering. Volgens de volgorde van de theorie worden de verschillende elementen van de institutionele benadering hier besproken.

Padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid is een belangrijk element uit de theorie. Waar de rationele benadering geen antwoord op padafhankelijkheid heeft, besteedt de institutionele benadering hier meer aandacht aan. Binnen het afvalbeheer wordt padafhankelijkheid zeker genoemd als reden om voor een bepaalde organisatievorm te kiezen. In tabel 11 zijn de gemiddelde scores voor padafhankelijkheid afgezet tegen de organisatievormen.

Een hoge score wordt hier toegekend aan gemeenten waar padafhankelijkheid een duidelijke rol speelt. Het gaat er niet om of een organisatievorm per direct kan veranderen, maar of het in de loop van tijd kan veranderen. Gemeenten die veel geïnvesteerd hebben in de eigen of een gezamenlijke dienst zullen dan meer padafhankelijkheid vertonen.

Tabel 11: Gemiddelde score padafhankelijkheid per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde score padafhankelijkheid
Gemeentelijke dienst	4,3
Samenwerkingsverband gemeenten	3
Overheidsvennootschap	3,2
Particulier bedrijf	1,7

In deze constructie is er een duidelijk verschil tussen de organisatievormen. Waar het samenwerkingsverband en de overheidsvennootschap gemiddeld scoren, is vooral de eigen dienst sterk padafhankelijk. Gemeenten met een particulier bedrijf zijn het minst padafhankelijk.

Gemeenten die dezelfde organisatievorm hebben gekozen, kunnen nog wel verschillen op de padafhankelijkheid. Bij de gemeenten met een gemeentelijke dienst geven de grotere gemeenten aan dat het niet mogelijk is om naar een particulier bedrijf over te gaan. De eigen diensten zijn zo groot geworden en betrekken een dermate groot deel van het afvalbeheer binnen de gemeente dat het moeilijk is om deze activiteiten weg te zetten in de markt. Een goed voorbeeld is de gemeente Rotterdam. In het beleidsdocument van de gemeente Rotterdam staat dat verkopen aan een particuliere dienst geen optie is vanwege de omvang. De kleinere gemeenten zeggen dat er geen wil is om te veranderen. Het instituut is zo gevormd, en daar wordt nog wel wat aan gesleuteld, maar voor de rest worden de problemen opgelost vanuit de eigen organisatie en organisatievorm.

De gemeenten die ervoor gekozen hebben om het afvalbeheer samen op te lossen (samenwerkingsverband of overheidsvennootschap), hebben deze beslissing vaak in een niet te ver verleden genomen. Er wordt dan standaard iets lager gescoord op padafhankelijkheid. Dat wil echter niet zeggen dat deze gemeenten in de toekomst niet met padafhankelijkheid te maken zullen krijgen. Zolang het afvalbeheer goed gaat, zal er geen discussie ontstaan over de organisatievorm, maar wanneer het minder goed gaat en de discussie wel ontstaat, lopen gemeenten al gauw tegen een institutionele blokkade aan. Eenmaal onderdeel van een samenwerking is het moeilijk en kostbaar om er weer uit te stappen. De investeringen worden gezamenlijk gedaan, dus terugtrekking betekent ook financieel verlies. In dit onderzoek is ook gebleken dat er niet gestopt kon worden met een samenwerkingsverband en dat er dus binnen de organisatievorm naar een oplossing gezocht moest worden. De optie om te stoppen werd bijvoorbeeld door de heer Koster in de gemeente Pijnacker-Nootdorp wel overwogen, maar niet gekozen. "Zelfs als we echt eruit zouden stappen, zou dit meer problemen opleveren voor onze gemeente. Niet alleen in de kosten die al gemaakt zijn, maar ook in de regionale samenwerking zou dit problemen opleveren."

De gemeenten die gekozen hebben voor een private organisatievorm in het afvalbeheer hebben aanzienlijk minder last van padafhankelijkheid. Er staat een contract voor een bepaalde periode op de markt, en daarna hebben de gemeenten weer de mogelijkheid om opnieuw aan te besteden, maar ook om te kijken naar andere organisatievormen. Hier zit nog wel een verschil in. Kleinere gemeenten die actief zijn in een gebied waar meerdere publieke organisaties actief zijn kunnen zich makkelijker aansluiten bij een andere organisatievorm. De heer Le Noble van de gemeente Houten was hier heel open over: "In de directe omgeving zijn een aantal andere partijen actief. Ons bestek staat nu voor zoveel jaar in de markt. Wanneer dit afgelopen is, zijn we vrij om iets anders te kiezen, mocht dat aan de orde zijn." De grotere gemeenten zullen waarschijnlijk zelf iets op moeten zetten, mochten zij besluiten om tot een andere organisatievorm over te gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Venlo aldus de heer Lucassen: "In de buurt zijn hier weinig alternatieven en kunnen we niet zomaar ergens bij aansluiten. De mogelijkheid voor een eigen dienst hebben we nog wel overwogen, maar vanwege randzaken was dit niet gewenst. Zo kom je snel weer bij SITA of Van Gansewinkel uit." Door de schaal van een gemeente zijn hier zeker wel mogelijkheden voor, maar hier zijn kosten aan verbonden. Vandaar dat de grotere gemeenten een iets hogere score hebben bij flexibiliteit in tabel 3 dan de kleinere gemeenten.

Dwingende krachten

In tabel 12 worden de gemiddelde scores per organisatievorm gepresenteerd. Een hoge score wil zeggen dat een gemeente bij de keuze veel druk van bovenaf heeft ondervonden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat ze rechtszaken proberen te voorkomen door maar naar een particulier bedrijf te gaan. Een lage score wil zeggen dat overwegingen als deze helemaal niet hebben meegespeeld in de keuze voor de organisatievorm.

Tabel 12: Gemiddelde score dwingende krachten per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde score dwingende krachten
Gemeentelijke dienst	1
Samenwerkingsverband gemeenten	1,3
Overheidsvennootschap	1,2
Particulier bedrijf	1

Uit de gegevens van tabel 12 blijkt dat er per organisatievorm weinig verschil zit in de dwingende krachten die ervaren worden binnen het afvalbeheer. Verder valt op dat de scores erg laag zijn. Dit is te verklaren doordat geen van de respondenten enige vorm van druk van bovenaf heeft ervaren.

In geen van de beleidsdocumenten is sprake van bepaalde dwingende krachten en ook in de interviews is hier weinig over gezegd. Vier van de ondervraagde gemeenten zijn momenteel verwikkeld of zijn in het verleden verwikkeld geweest in rechtszaken waarbij een particuliere afvalinzamelaar een klacht tegen de gemeente heeft ingediend over de invulling van het afvalbeheer. Deze gemeenten geven wel aan het nauwlettend in de gaten te houden, maar zolang de rechter in het voordeel van de gemeente blijft beslissen, zullen ze het niet aanpassen. De heer Boer van de gemeente Leeuwarden: "Van Gansewinkel beweert dat het hier om marktvervalsing gaat, maar tot nu toe heeft de rechter altijd in ons voordeel beslist. Zolang dat niet verandert, zullen wij hier ook niet veranderen." Ze betreuren wel dat de rechtszaken geld kosten, maar het is absoluut geen reden om het afvalbeheer in een bepaalde richting om te vormen.

Mimetische krachten

In tabel 13 wordt er een overzicht gegeven van de mimetische krachten per organisatievorm. Een hoge score wil zeggen dat er veel naar omliggende gemeenten gekeken wordt en dat de keuze voor de organisatievorm daar sterk van afhangt. Bij een lage score wordt er vooral naar de eigen gemeente gekeken.

Tabel 13: Gemiddelde score mimetische krachten per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde score mimetische krachten
Gemeentelijke dienst	1
Samenwerkingsverband gemeenten	2,8
Overheidsvennootschap	2
Particulier bedrijf	1

In de scores is een duidelijk verschil te zien tussen de vormen waarbij samengewerkt wordt en de vormen waarbij het afvalbeheer zelfstandig wordt geregeld. Dit is goed te verklaren uit de mogelijkheid om te kopiëren of mee te doen. De gemeenten die het zelfstandig regelen, zeggen ook dat er geen mogelijkheid is om de benadering van andere gemeenten te kopiëren. Het moet voor die gemeente geregeld worden en dan moeten er ook specifieke regelingen voor die gemeenten worden getroffen. Mevrouw Hall van de gemeente Groningen drukte het als volgt uit: "Het afvalbeheer is voor elke stad zo verschillend, met andere mogelijkheden er toe. Ook de verscheidenheid in hoog- en laagbouw maakt al een wereld van verschil voor de organisatie. Het is dan ook simpelweg niet mogelijk voor Groningen om zomaar te gaan kopiëren."

Bij de samenwerkingsvormen zijn er meer mogelijkheden om aan te sluiten bij een bestaande organisatie. Daarin is ook te zien dat het afvalbeheer in zijn geheel overgebracht kan worden naar een samenwerkingsverband of overheidsvennootschap. Dit zorgt ervoor dat er kennis gebruikt wordt van de samenwerking en dat er ook naar die kennis gehandeld wordt. In dat geval wordt er een hogere score voor mimetische krachten toegekend. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente IJsselstein aldus de heer Vermeulen. Zij wilden af van de eigen gemeentelijke dienst omdat ze hier te klein voor waren en omdat er risico's aan kleefden. "Wij waren op zoek naar een partij die het gehele afvalbeheer voor ons wilde overnemen. Wanneer we dan naar de omgeving kijken, werkten andere gemeenten goed met de RMN en daar wilden wij toen ook aan meedoen." Vervolgens is er nog wel gekeken of het een geschikte kandidaat was, maar het kopieergedrag is hier zeker aanwezig.

Binnen de twee samenwerkingsvormen kunnen de cijfers nog verder uitgesplitst worden en is er een verschil te zien tussen de grotere en kleinere gemeenten. In tabel 14 is dit onderscheid verder uitgewerkt.

Tabel 14: verdere uitwerking score mimetische krachten

Organisatievorm	Regioschaal	Gemiddelde score mimetische krachten
Samenwerkingsverband gemeenten	Groot	1
	Klein	3,7
Overheidsvennootschap	Groot	1
	Klein	3,5

In tabel 14 valt duidelijk op dat het vooral de kleinere gemeenten zijn die een hogere score behalen op de mimetische krachten. De verklaring hiervoor ligt in de capaciteiten en faciliteiten van een gemeente. De grotere gemeenten hebben meer middelen om het afvalbeheer te regelen. Ook bezitten zij van zichzelf een grotere schaal waar een aantal schaalvoordelen uit te behalen valt. Kleinere gemeenten, vaak in de buurt van een grotere gemeente, hebben niet de mogelijkheden om op dezelfde schaal te werken als de grote gemeenten, en dan wordt er gebruikgemaakt van de faciliteiten van een grotere gemeente. Zo speelde het gebruik van de milieustraat een grote rol bij de aansluiting van de gemeente Beuningen bij de DAR (van Nijmegen). “In het verleden maakten we al gebruik van de milieustraat van Nijmegen. Als we dan gekozen hadden voor een andere organisatie voor ons afvalbeheer, zouden we daar ook opnieuw een oplossing voor moeten zoeken.”

Normatieve krachten

In tabel 15 worden de verschillende scores van de normatieve krachten per organisatievorm gegeven. Een hoge score wil zeggen dat er normatieve krachten aanwezig zijn in de gemeente. Wanneer er binnen de gemeente een verandering plaatsvindt in lijn met de ideologie van de bepalende partij op dat moment wil dat zeggen dat de normatieve krachten sterk aanwezig zijn. Als alleen het onderwerp wordt aangesneden, zijn ze ook aanwezig, maar in mindere mate. In gemeenten waar dit geen rol heeft gespeeld, wordt de score 1 toegekend.

Tabel 15: Gemiddelde score normatieve krachten per organisatievorm

Organisatievorm	Gemiddelde score normatieve krachten
Gemeentelijke dienst	2,3
Samenwerkingsverband gemeenten	1,8
Overheidsvennootschap	1,8
Particulier bedrijf	3

De normatieve krachten moeten niet onderschat worden, maar vaak maken ideologische discussies plaats voor een meer rationele discussie. Hier moet wel een link gelegd worden naar de rationele keuze van een gemeente, want door ideologie kan het zo zijn dat er een organisatievorm vervolgens niet meegenomen wordt in het onderzoek. Zo gaf de heer Luyckx van de gemeente Eindhoven al aan: "Wij stonden voor de keuze en we hadden vier opties. Een gemeentelijke dienst zagen we niet zitten omdat we door wilden gaan met de samenwerking. Uitbesteden viel ook al af omdat afvaltaken bij de overheid moeten zijn ondergebracht. We hebben toen een onderzoek uitgevoerd naar een samenwerkingsverband en een overheidsvennootschap."

Een eerste blik op de tabel leert dat de scores niet hoog uitvallen. Er is zeker wel een invloed van de politieke ideologie, maar deze niet erg sterk. In het interview met mevrouw Hall van de gemeente Groningen, die een gemeentelijke dienst heeft, werd het zo verwoord: "De politieke ideologie zorgt ervoor dat er een discussie kan opwaaien over de manier waarop het georganiseerd wordt, maar vervolgens wordt op een rationele manier naar de mogelijkheden gekeken." Ook in de gemeente Rotterdam komen de normatieve krachten naar boven, maar alleen om een discussie te starten. Daar is een onderzoek gestart naar de uitbesteding van het afvalbeheer naar aanleiding van vragen van de VVD.

Wel zijn er verschillen tussen de verschillende gemeenten. De heer Boer van de gemeente Leeuwarden had het volgende te zeggen over de politieke ideologie met betrekking tot het afvalbeheer: "Het maakt hier niet uit van welke politieke partij ze zijn, iedereen vindt de dienst zo prima." Deze quote komt van een gemeente met een overheidsvennootschap waar toch ook de VVD in de coalitie zat.

Sommige gemeenten merken dus meer van de normatieve krachten dan andere. Zoals hierboven benoemd, zijn de normatieve krachten vooral middelen om de aandacht te vestigen op de manier van organiseren. Ook in beleidsdocumenten is terug te lezen dat er naar aanleiding van gemeenteraadsleden van de VVD wordt onderzocht of het afvalbeheer niet efficiënter wordt als het uitbesteed wordt (Gemeente Rotterdam, 1997). De beslissing die vervolgens volgt, wordt dan op een rationelere manier genomen.

Hypothesen

Terugkomend op de twee hypothesen die getoetst worden in dit onderzoek, kan gesteld worden dat beide hypothesen verworpen dienen te worden. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Hypothese 1: Hoe meer publieke belangen een gemeente nastreeft met het afvalbeheer, hoe waarschijnlijker het is dat de gemeente zal kiezen voor een gemeentelijke dienst.

Hypothese 1 gaat ervan uit dat de gemeenten rationeel een keuze maken om actief zo veel mogelijk publieke belangen na te streven. Vanuit de theoretische inzichten in dit onderzoek is beredeneerd dat de gemeenten die veel verschillende publieke belangen willen behartigen, rationeel voor een gemeentelijke dienst zullen kiezen. Uit de analyse blijkt dat dit in de praktijk niet het geval is. Binnen de besluitvorming rond het afvalbeheer worden er wel een aantal elementen van de rationele bandering terug gevonden, maar het aantal publieke belangen komt bij verschillende organisatievormen sterk naar voren en de hypothese moet dan ook verworpen worden.

Hypothese 2: De keuze voor een organisatievorm is gebaseerd op institutionele factoren binnen de gemeente.

Hypothese 2 richt zich op de andere kant van de besluitvorming en gaat ervan uit dat institutionele krachten de uitkomst van een besluitvormingsproces bepalen. Ook deze hypothese moet worden verworpen. De institutionele krachten zijn zeker wel aanwezig binnen het afvalbeheer. Zo scoren de grotere gemeenten hoog op padafhankelijkheid en zijn kleinere gemeenten gevoeliger voor mimetische krachten. Deze denkwijze is echter niet belangrijker dan rationele afwegingen.

Samenvattend zijn in dit onderzoek elementen van beide benaderingen van besluitvorming gevonden. Tussen de verschillende gemeenten zitten echter zulke grote verschillen dat geen van de twee benaderingen als dominant kan worden gezien. Terugkomend op het aantal publieke belangen dat een gemeente nastreeft, is er wel een verschil tussen grote en kleine gemeenten. Grotere gemeenten streven meer publieke belangen na dan kleine gemeenten.

Conclusie

Deelvragen

1. Wat wordt er verstaan onder een publiek belang?

In de literatuur bestaan twee opvattingen over wat een publieke belang is, namelijk de economische benadering en de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering. In dit onderzoek is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de politiek-bestuurlijke realiteitsbenadering en is de definitie van de SER gebruikt: “Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt” (SER, 2010, p. 10).

Uit de interviews is vervolgens informatie ingewonnen over wat een publiek belang in relatie tot afvalbeheer betekent. Binnen de verschillende gemeenten wordt een aantal zaken als publieke belangen aangewezen. Deze belangen hebben raakvlakken met vier verschillende soorten aspecten, namelijk financiële aspecten, sociale aspecten, milieuaspecten en de tevredenheid van burgers. Een voorbeeld van een financieel aspect is het zo goedkoop mogelijk houden van de afvalstoffenheffing. Sociale aspecten hebben vaak betrekking op de werkgelegenheid in de gemeente. Onder milieuaspecten vallen doelstellingen met betrekking tot bijvoorbeeld een hoger afvalscheidingspercentage en voor de tevredenheid van burgers wordt getracht het afvalbeheer zo te regelen dat de burger er het minste last van heeft.

2. Welke organisatievormen bestaan binnen het afvalbeheer?

Het onderzoek leert dat er zes organisatievormen bestaan binnen het afvalbeheer: namelijk de gemeentelijke dienst, het samenwerkingsverband gemeenten, de overheidsvennootschap, het particulier bedrijf, de PPS-constructie en de gemeentelijke dienst buurgemeente-constructie. In tabel 16 staan percentages die zijn afgeleid uit de meest actuele gegevens van Rijkswaterstaat. Hierin is te zien dat het particulier bedrijf met 33% het populairst is onder de gemeenten. Gemeenten die deze constructie gebruiken, dekken echter slechts 20% van de huishoudens. Gemeenten die met een overheidsvennootschap (31%) of een gemeentelijke dienst (27%) werken, dekken grotere aantallen huishoudens.

Tabel 16: Verdeling organisatievormen in 2013 naar gemeenten en huishoudens (Rijkswaterstaat, 2013, p. 23)

Inzamelorganisatie	Percentage Gemeenten	Percentage Huishoudens
Gemeentelijke dienst	16	27
Gemeentelijke dienst buurgemeente	3	1
Samenwerkingsverband gemeenten	14	12
Overheidsvennootschap	30	31
Particulier bedrijf	33	20
Combinatie van bedrijven, PPS	3	9

3. In hoeverre is er een verband tussen het aantal publieke belangen dat behartigd moet worden in het afvalbeheer en de organisatievorm?

De onderzoeksresultaten wijzen uit dat er geen verband is tussen het aantal publieke belangen en de organisatievorm. Binnen de verschillende organisatievormen zijn er gemeenten aanwezig die hoog scoren op het aantal publieke belangen, maar ook gemeenten die laag scoren op het aantal publieke belangen. Opvallend is dat er wel een verband is tussen de schaal van een gemeente en het aantal publieke belangen dat wordt nagestreefd. Gemeenten met een grotere schaal proberen meer publieke belangen te behartigen dan gemeenten met een kleinere schaal.

Hoofdvraag

In dit onderzoek zijn enkele zaken naar boven gekomen met betrekking tot de keuze voor een organisatievorm in het afvalbeheer. Als eerste kan worden vastgesteld dat het niet vanzelfsprekend zo is dat gemeenten een zo breed mogelijk scala aan publieke belangen wil behartigen met het afvalbeheer. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om publieke belangen op een andere manier te behartigen. Het afvalbeheer is dan gewoon iets dat niet tot last moet zijn.

Ten tweede is gebleken dat er een verschil zit in de regioschaal van een gemeente in verhouding met de publieke belangen die een gemeente nastreeft. De grotere gemeenten zijn beter in staat om te sturen op meerdere publieke belangen dan de kleinere gemeenten. Deze sturing kan ongeacht de organisatievorm.

Ten derde is geconstateerd dat er uit de hypothesen over de benaderingen van besluitvorming geen eenduidig beeld naar voren komt. Alleen de dwingende krachten zijn niet aangetroffen in het afvalbeheer van de onderzochte gemeenten. De overige variabelen van besluitvorming komen allen wel voor, maar het is niet mogelijk om één van deze variabelen als dominant aan te wijzen. Beide hypothesen zijn dan ook verworpen.

Samenvattend kan worden gesteld dat er grote verschillen zitten in de manieren waarop gemeenten omgaan met publieke belangen in het afvalbeheer. Vooral bij grotere gemeenten is er een belangrijkere rol voor de publieke belangen weggelegd, maar staat dit niet in verband met een bepaalde organisatievorm. Kleinere gemeenten die actief sturen op publieke belangen maken vaker gebruik van publieke samenwerkingsvormen. Een aantal gemeenten lijkt een bewuste keuze te hebben gemaakt voor een bepaalde organisatievorm omdat zij menen dat zo de publieke belangen het beste gediend worden. Bij het behartigen van een groot aandeel publieke belangen lijkt schaalgrootte de belangrijkste reden voor deze keuze.

Discussie

In een periode van vier maanden is dit onderzoek uitgevoerd als onderdeel van de stage bij de NVRD in Arnhem. In het begin van het onderzoek was het vooral lastig om een goede focus voor het onderzoek te vinden. De vraag vanuit de NVRD had betrekking op de publieke meerwaarde van een publieke organisatievorm. Deze vraag kwam uit de commissie Markt & Overheid. De leden van deze commissie zijn vooral betrokken bij publieke organisatievormen. Het werd ook meteen duidelijk dat er veel belangen speelden bij de verschillende partijen die betrokken waren bij de vraag.

Hoewel er vanuit de commissie veel belangen meewogen in het onderzoek, stond de stagebegeleidster altijd open voor andere ideeën om het onderzoek tastbaarder te maken. Nog steeds was het belangrijk om de verschillende organisatievormen te belichten, maar er was begrip voor het verleggen van de focus van het onderzoek van publieke meerwaarde naar meespelende publieke belangen. Nog steeds is het een containerbegrip, maar er is zo goed mogelijk getracht het een bruikbaar begrip te maken in dit onderzoek.

Terugkijkend op het onderzoek zijn er nog een aantal andere zaken dat extra aandacht behoeft.

Ten eerste is er het zogenoemde N-probleem. Hoewel vijftien casussen een goed beeld kunnen geven van de situatie in Nederland als geheel, zijn er door de andere variabelen (organisatievorm, bereidheid en regioschaal) weinig volledig vergelijkbare casussen overgebleven. Dit is dan ook aangepast tijdens het onderzoek. In het begin werd er met minder casussen gewerkt, maar toen bleek dat er geen goede verdeling was tussen grote en kleine gemeenten, is besloten om meer gemeenten toe te voegen aan het onderzoek.

In dit onderzoek is niet gekeken naar de effecten van het afvalbeheer. Het ging om de intenties van de betrokken gemeenten en bijbehorende personen. Voor het onderzoek was het lastig om bepaalde zaken te coderen vanwege een gebrek aan harde data. Ook is het hierbij erg belangrijk dat de geïnterviewde betrokken is geweest en inzicht kan geven in het besluitvormingsproces.

Een ander punt is de expertise van de gemeenten. Tijdens het uitvoeren van de casestudies weigerde een aantal kleine gemeenten een interview. Ze gaven als reden dat ze niemand hadden om vragen over de besluitvorming omtrent het afvalbeheer te beantwoorden. Als deze gemeenten wel in het onderzoek zouden zijn meegenomen, zou er een ander beeld van de afvalsector in Nederland zijn ontstaan. Er is gekozen om dit niet te doen om zo de casussen meer vergelijkbaar te houden en het onderzoek te richten op gemeenten die wel actief met afvalbeheer bezig zijn.

Ook in de theorie zijn er zaken opgevallen. Zo is er geen theoretisch inzicht beschikbaar om dit onderzoek in goede banen te leiden, maar zijn er verschillende theoretische inzichten gebruikt voor onderbouwing van het onderzoek. In de theorie zijn er vervolgens verbanden gelegd. Ook hier schuilt een risico in voor het onderzoek. Er worden aannames gedaan, gebaseerd op theorie, die bepalend zijn voor het verloop van het onderzoek. Zo is onder meer aangenomen dat een gemeentelijke dienst de meest rationele vorm is wanneer er veel publieke belangen behartigd moeten worden. Hoewel deze aanname op de theorie is gebaseerd en is opgenomen in de hypothese, is het denkbaar dat de aanname onterecht is. Andere factoren kunnen meespelen waardoor deze hypothese wellicht ten onrechte bevestigd of verworpen zou kunnen worden. Door diep op de theorie in te gaan is gepoogd om de hypothese toch zo valide mogelijk te testen.

Voor de bestuurskunde betekent dit onderzoek een nieuwe kijk op het afvalbeheer in Nederland. Er is in het verleden onderzoek gedaan naar de verschillende organisatievormen, maar er is nog geen verband gelegd tussen de organisatievorm en de publieke belangen binnen het afvalbeheer. In dit onderzoek is getracht deze verbinding wel te leggen. Dat de conclusie is dat het verband in grote gemeenten niet aanwezig is, doet niet af aan het nut van het onderzoek. Verder zijn er aanwijzingen gevonden waar het bij een kleinere gemeenten wel een belangrijk hulpstuk kan zijn.

Bibliografie

- Afval Atlas. (2013). *Afval Atlas 2013-1*.
- Algemene Rekenkamer. (2006). *Goed bestuur tussen publiek en privaat. Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2012). *Publieke organisaties en private activiteiten*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2009). 'Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 165-187.
- Baarsma, B., & de Nooij, M. (2006). *Calculus van het publiek belang op de elektriciteitsmarkt*. Amsterdam: SEO.
- Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In E. van Damme, & M. P. Schinkel, *Marktwerking en Publieke Belangen* (pp. 23-52). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Bel, G., & Costa, A. (2006). Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *Journal of Policy Reform*, 1-24.
- Bel, G., & Fageda, X. (2008). Reforming the local public sector: economics and politics in privatization of water and solid waste. *Journal of Economic Policy Reform*, 45-65.
- Bel, G., & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 2772-2778.
- Bel, G., & Warner, M. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 1337-1347.
- BESO. (2011). *Handleiding - Social return bij inkoop door gemeenten*.
- Boeije, H. R., & Hart, H. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Bognetti, G., & Obermann, G. (2008). Liberalization and privatization of public utilities: origins of the debate, current issues and challenges for the future. *Analysis of Public and Cooperative Economics*, 79(4), 461-472.
- Callan, S. J., & Thomas, J. M. (2001). Economies of scale and scope: a cost analysis of municipal solid waste services. *Land Economics*, 548-560.
- CBS. (2014, april 29). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2014.
- Chevalier, L. (2014). "Overheidsvennootschap ideaal voor afvalbedrijven waarin meerdere gemeenten deelnemen". *GRAM*, 15-16.
- de Bruijn, H., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 717-735.
- de Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., & Twist, v. (2004). Calculeren voorbij de Calculus. In *Essays over de Calculus van het Publiek Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2003). Cost savings of contracting out refuse collection. *Empirica*, 149-161.

- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2005). *Collusion in the Dutch Waste Collection Market*. SRRN eLibrary.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2007). Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt. *Economisch Statistische Berichten*.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2011). Beleid - de effecten van uitbesteding van afvalinzameling. *Economisch Statistische Berichten*, 394.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 702-705.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R., & Wassenaar, M. (2012). Heen en weer in privatisering afval. *Economisch Statistische Berichten*, 97(4638), 394-396.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 147-160.
- Eerste Kamer. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Oxford: Westview Press.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). 'Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 283-307.
- Gemeente Apeldoorn. (2006). *Notitie inzake de visie op de positionering van Circulus B.V. en de aanstaande toetreding van de gemeente Epe*. Apeldoorn.
- Gemeente Eindhoven. (2012). *Raadsvoorstel oprichting nieuwe Gemeenschappelijke Regeling voor het afvalbeheer*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Gemeente Groningen. (2014). *BORG-rapportage 2013 en voorstel BORG-niveaus voor 2014*. Groningen: Gemeente Groningen.
- Gemeente Renkum. (2003). *Reconstructie besluitvorming toetreding ACV*. Renkum: Gemeente Renkum.
- Gemeente Rotterdam. (1997). *Hernieuwd raadsvoorstel tot het nemen van een intentiebesluit ter verzelfstandiging van delen van de Roteb en integratie daarvan met de AVR*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gradus, R. (2005). *Marktactiviteiten een panacee voor publiek falen? ... Schoenmaker blijf bij je leest!* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hellendoorn, S. (2012). Cure-gemeenten gaan met elkaar verder. *Afval!*, 14-15.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Hoogerwerf, A. (1992). The Market as a Metaphor of Politics: A Critique of the Foundations of Economic Choice Theory. *International Review of Administrative Sciences*, 23-42.
- Karré, P. M. (2011). *Heads and Tails: Both sides of the coin*. Den Haag: Eleven International Publishing.

- Lombrano. (2009). Cost efficiency in the management of solid urban waste. *Resources, Conservation and Recycling*, 601-611.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state. Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Administration*, 139-167.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Ministerie van Financiën. (2013). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- NVRD. (2004). *Handreiking strategische positionering en organisatiemodellen in de afval- en reiningssector*. Arnhem: NVRD.
- NVRD. (2010). *Markt of overheid - Nadere uitwerking afvalinzameling: Zelf doen, samen doen of aanbesteden?* Arnhem.
- NVRD. (2012). *Zelf doen, samen doen of laten doen: in hoeverre verschillen deze drie arrangementen?* Arnhem.
- Osborne, D. B., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Londen: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- PWC. (2005). *Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid*. Den Haag: Connectedthinking.
- Reynaers, A.-M., & De Graaf, G. (2014). Public Values in Public–Private Partnerships. *International Journal of Public Administration*, 120-128.
- Rijkswaterstaat. (2013). *Afvalstoffenheffing 2013*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- SER. (2010). *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Snellen, I. T. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde. Een essay over haar paradigma's*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Steenhuisen, B. (2009). *Competing Public Values. Coping strategies in heavily regulated utility sectors*. Delft: Next Generation Infrastructures Foundation.
- Steenhuisen, B., Dicke, W., & de Bruijn, H. (2009). "Soft" Public Values in Jeopardy: Reflecting on the Institutionally Fragmented Situation in Utility Sectors. *International Journal of Public Administration*, 32(6), 491-507.
- Szymanski, S. (1996). The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services. *Fiscal Studies*, 1-19.
- Szymanski, S., & Wilkins, S. (1993). Cheap Rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection. *Fiscal Studies*, 109-130.

- Teulings, C., Bovenberg, A., & van Dalen, H. (2003). *De Calculus van het Publiek Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Theeuwes, J. (2004). Een kritische beschouwing van de 'Calculus van het publiek belang'. In *Essays over de Calculus van het Publiek Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.
- van Damme, E., & Hancher, L. (2000). *Netwerksectoren in transitie*.
- van Damme, E., & Schinkel, M. P. (2009). *Marktwerving en Publieke Belangen*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.
- van der Kolk, J. (2011). *Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*. Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking.
- van Genugten, M. L. (2008). *The Art of Alignment*. Enschede: Universiteit Twente.
- Veeneman, W., Dicke, W., & de Bruijne, M. (2009). From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures. *International Journal of Public Policy*, 414-434.
- Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Essex: Pearson Education Limited.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Designing a Research Project*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 155-166.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR. (2008). *Infrastructures. Time to invest*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR. (2013). *Toezen op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods*. Londen: SAGE Publications Ltd.

Bijlage 1: Beleidsdocument analyse