

AFVALBEHEER DUURZAAM BEHEREN

Discoursanalyse van het afvalbeheer en -beleid van Nederlandse gemeenten

Inzicht in de gemeentelijke argumentaties en het denken over afval, het leren van deze argumentaties en aanbevelingen voor een verbeterd afvalbeheer



Vincent Vloedgraven
Masterthesis van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
November 2017

AFVALBEHEER DUURZAAM BEHEREN

Discoursanalyse van het afvalbeheer en -beleid van Nederlandse gemeenten

Inzicht in de gemeentelijke argumentaties en het denken over afval, het leren van deze argumentaties en aanbevelingen voor een verbeterd afvalbeheer

Masterthesis

Master Milieu-maatschappijwetenschappen

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Auteur	V.H.F. Vloedgraven
Studentnummer	S4399315
Versie	Definitieve eindversie
Begeleider universiteit	Dhr. dr. M.A. Wiering
Begeleiders Sidcon Milieutechniek	Boris Gubbels en Reinier Siderius
Begeleider LaVerbe	Dirk van Schaijk
Datum	November 2017
Omslagfoto	CleanChoice, februari 2016

Samenvatting

Het beheer van vaste, huishoudelijke afvalstoffen is één van de meest essentiële diensten die door de Nederlandse gemeentelijke autoriteiten worden verleend. De Europese Unie heeft het actiegebied ‘hulpbronnen efficiëntie en het afvalbeheer’ in de periode 2002 tot en met 2012 aangeduid en aangepakt als één van de vier prioritaire actiegebieden. In het meest recente zevende Milieuactieprogramma (2012-2020), het programma dat de leidraad vormt voor het milieubeleid in de EU, is dit actiegebied opnieuw bestempeld met prioriteit, omdat tekortkomingen worden gezien in Europa. De Europese Commissie benoemt het lokale afvalbeheer als een potentieel verbeterpunt en ook het Europees Milieuagentschap (European Environment Agency) acht efficiëntere afvalbeleidsmaatregelen als een zeer belangrijke opgave voor de komende jaren. Het meest recente en fungerende nationale afvalbeleid is beschreven in het Landelijk afvalbeheerplan 2 (2009-2021) en in het uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval (onderdeel van het programma VANG, ‘Van Afval Naar Grondstof’ 2014). Hierin zijn strenge landelijke doelstellingen opgenomen waarin gemeenten de regie moeten voeren, namelijk: maximaal 100 kilo restafval per inwoner per jaar in 2020 en minimaal 75% van het huishoudelijk afval moet gescheiden worden ingezameld in 2020. In 2014 bedroeg de gemiddelde hoeveelheid restafval 234 kilo per inwoner per jaar en het scheidingspercentage bedroeg 52%.

Gemeenten in Nederland hebben grotendeels de vrijheid om het afvalbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. Hoewel in de afvalwereld de consensus bestaat dat de toekomst ligt in gesloten materiaalkringlopen en een circulaire economie is het voor veel gemeenten onduidelijk welke keuzen zij moeten maken met betrekking tot het afvalbeheer om de opgestelde doelstellingen en gesloten kringlopen zo goed mogelijk te bereiken. Bijkomend is het onduidelijk waarom gemeenten bepaalde keuzen maken en welke motieven en belangen, interpretaties en categorisering hier achter schuil gaan.

Deze mate van vrijheid betekent dat de heersende ideeën die aanwezig zijn bij bestuurders en beleidsmakers van groot belang zijn voor het beleid dat de gemeente voert. Willen gemeenten in Nederland uiteindelijk de doelstellingen behalen voor een duurzaam afvalbeheer (2020) of op de lange termijn stappen zetten richting een circulaire economie (afvalloos), dan zal gekeken moeten worden naar het discours en tevens naar de mogelijkheden voor beleidsinterventies zodat het bestaande discours plaats kan maken voor een pro-duurzaam discours.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de oplossing van bovenstaand probleem en geeft inzicht in de gemeentelijke argumentaties, het denken over afval, het leren van deze argumentaties en plaatst aanbevelingen ter verbetering van het afvalbeheer. De doelstelling voor dit onderzoek luidt:

Het doen van aanbevelingen aan gemeenten in Nederland ter verbetering van het afvalbeheer door inzicht te geven in discourses, bestaande uit vocabulaires, motieven en verbaallijnen, en door inzicht te geven in de barrières en kansen van de verschillende methoden van afvalinzameling.

De belangrijkste theorie wordt gevormd door de argumentatieve discoursanalyse van Hajer (2000). Hajer verdeelt een beleidsdiscours in drie niveaus, die de basis van dit onderzoek vormen. Het gaat om de epistemische motieven, de beleidsvocabulaires en de verhalen of storylines. Deze theorie geeft inzicht in de regelmatigheden in datgene wat over afval wordt gezegd (concepten en ideeën) en in datgene wat wordt gedaan (praktijken). Patronen worden zichtbaar in de manier waarop gemeenten denken over afval en de afwegingen die gemeenten maken in het afvalbeheer- en beleid, in relatie met de sociale context. Dit onderzoek heeft een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een beschrijving van de discourses over het afvalbeheer in Nederland.

In dit onderzoek is het reeds duidelijk waarom sprake is van een probleem (verouderd en inefficiënt afvalbeheer) en wiens probleem (gemeenten en de legitimatie van milieubeleid) het is. Omdat het probleem bekend is, ligt de focus van dit onderzoek op een diagnostisch onderzoek. Dit betekent dat

inzichten worden verkregen in achtergronden, oorzaken en samenhangen van de problematiek in kwestie. Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd op basis van de uitgangspunten van het sociaal-constructivistische paradigma. Dit paradigma is gekozen omdat Nederlandse gemeenten een verschillende kijk hebben op de werkelijkheid (het afvalbeheer). Deze perspectieven moeten apart uiteengezet en geanalyseerd worden alvorens het beantwoorden van de algemene doelstelling. De interpretatie van de werkelijkheid door actoren in beleidsprocessen is daarmee het object van studie. Dertien gemeenten in Nederland zijn onafhankelijk van elkaar bestudeerd volgens een vast patroon. Het gaat om grote en middelgrote gemeenten die het afvalbeheer op traditionele methode beheren (oude inzamelmethodiek) en gemeenten die een systeemwijziging hebben ondergaan door de invoering van Diftar of Omgekeerd Inzamelen.

Alvorens deze lokale beleidsdiscoursen verder konden worden geanalyseerd, is het belangrijk geweest om te realiseren dat sprekers in de lokale beleidsarena mogelijk beïnvloed worden door nationale discussies. De landelijke regelmaat in motieven, vocabulaires en verhalen bevestigt dat er op nationaal niveau sprake is van een regelmaat in duurzame, discursieve strategieën en daarmee een dominant pro-duurzaam discours. Het Rijk stuurt continu op de woorden circulaire economie, de stimulering van afvalscheiding, preventie van afval, ketensluiting en communicatie.

Bij dertien gemeenten zijn drie dominante discoursen aangetroffen. Deze zijn beschreven in één term die in een notendop aan een veelvoud aan argumenten refereert. Allereerst het discours: 'dienstbaarheid'. Hierin wordt een scenario gepresenteerd waarin de burger centraal staat in het afvalbeheer- en beleid. Gemeenten kiezen voor dit discours omdat zij willen dat de bewoners tevreden zijn. In vier casussen zijn regelmatigheden aangetroffen in ideeën en concepten waar de tevredenheid van de inwoners voorop staat. Deze patronen zijn ook zichtbaar in de praktijken, omdat wordt beoogd om de diverse afvalstormen op een zo gunstig mogelijke manier aan huis op te halen (of door het aanbieden van inzamellocaties bij hoogbouw). Ten tweede is het discours 'participatie' aangetroffen. Er wordt een scenario gepresenteerd waarin participatie de cruciale factor is in het afvalbeheer- en beleid. De discursieve strategie is om het afvalbeheer niet enkel als taak bij de gemeente neer te leggen, maar als taak van de stad. Bij één casus is gebleken dat deze argumenten herhaaldelijk terugkomen in de ensemble van concepten en ideeën (betrek de mening van de burger) alsmede in datgene wat wordt gedaan in de praktijken (participatieprojecten). Tot slot wordt een scenario gepresenteerd waarin duurzaam afvalbeheer en milieudoelstellingen realistisch zijn voor het afvalbeheer- en beleid. Het gaat om het discours 'milieu'. De belangrijkste redenen waarom deze (acht) gemeenten kiezen voor 'het milieu' is omdat zij enerzijds willen voldoen aan het milieubeleid (doelstellingen) en anderzijds omdat zij het belangrijk vinden dat de hoeveelheid restafval, iets wat niet hergebruikt kan worden tot grondstof, verminderd moet worden door middel van maatregelen.

De discoursen zijn tevens vergeleken op basis van 'technische resultaten'. Bij gemeenten met het discours 'milieu' heeft de grootste daling in de hoeveelheid restafval in de periode 2001-2016 plaatsgevonden en bedraagt gemiddeld ruim 37.5 procent. Bovendien is het opvallend dat gemeenten die Diftar hebben ingevoerd gemiddeld een fors lagere hoeveelheid restafval hebben en procentueel de grootste daling hebben ervaren in de periode 2001-2016. Deze systeemwijziging is direct in het eerste jaar na de invoering zichtbaar in het scheidingspercentage en de hoeveelheid restafval.

Het is duidelijk geworden dat bij alle gemeenten de doelstellingen van het programma VANG niet met enkele ingrepen kunnen worden behaald. Om een verduurzaming van het afvalbeheer te bereiken zal een reeks van stappen moeten worden gezet. In dit onderzoek is gebleken dat de volgende maatregelen een positieve invloed hebben op een verduurzaamd afvalbeheer (1) nieuw afvalbeleid met milieuambities; (2) systeemverandering Diftar; (3) systeemverandering Omgekeerd Inzamelen; (4) handhaving op afvalscheiding; (5) hoge serviceverlening op gescheiden grondstoffen en (6) verlaging inzamelfrequentie restafval. Door het in kaart brengen van de beleidsdynamiek rondom het afvalbeleid is aan de hand van de theorie duidelijk geworden hoe in dit onderzoek verandering kan optreden richting een pro-duurzaam discours. Willen gemeenten een pro-duurzaam discours bepleiten, dan kunnen beleidsinterventies plaatsvinden door (1) informatie-uitwisseling; door (2) de beïnvloeding van sprekers uit nationale discussies in de beleidsarena en door (3) een shockevent, zoals een verandering van politieke sleutelfiguren.

Voorwoord

Bijna twee jaar geleden ben ik door Sidcon, specialist in duurzame innovaties voor afvalinzameling en door communicatiebureau LaVerbe, in aanraking gekomen met de dynamische wereld van het beheer van het huishoudelijke afval. Al gauw ontdekte ik dat dit beheer een gecompliceerd en dynamisch veld is. Dit geldt eveneens voor de manier waarop afval wordt geconceptualiseerd en gecategoriseerd in onze samenleving. Dat is wat ik zelf zo interessant vind aan het afvalbeheer. Iedereen heeft afval, maar iedereen denkt anders over afval en gaat er verschillend mee om.

De nationale afvalbeleidsdoelstellingen zijn aangescherpt en door nieuwe innovatieve inzamelconcepten wordt duidelijk dat het afvalbeheer vele malen efficiënter en duurzamer kan worden uitgevoerd. Het afvalbeheer vormt tevens een belangrijke spil in de weg naar gesloten materiaalcringen en naar een circulaire economie. Willen gemeenten de nationale doelstellingen echter behalen, dan zal het heersende discours bij veel gemeenten plaats moeten maken voor een pro-duurzaam discours. Een verandering in de regelmatigheden in datgene wat wordt gezegd (concepten en ideeën) en in datgene wat wordt gedaan (praktijken). Kortom, duurzaam afvalbeheer leeft. Ik ben blij dat ik, door middel van wetenschappelijk onderzoek, daar een bijdrage aan heb kunnen leveren.

Dit was geen gemakkelijke opgave. Binnen het afvalbeheer spelen talrijke belangen, onzekerheden en obstakels een rol, die het onderwerp gecompliceerder maken dan ik vooraf had verwacht. In het begin was het niet makkelijk om tussen alle details het overzicht te behouden. Het was erg leerzaam om het veld van binnenuit te bekijken door stage te mogen lopen bij Sidcon, en door deel te nemen aan bijeenkomsten van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement. Hierdoor heb ik veel van het proces rondom het afvalbeheer kunnen meekrijgen. Hiervoor wil ik mijn stagebegeleiders Reinier Siderius en Boris Gubbels van harte bedanken.

Bij de totstandkoming van mijn masterthesis heb ik veel inhoudelijke en mentale steun mogen ontvangen van de Radboud Universiteit in Nijmegen, mijn interviewrespondenten, studiegenoten en familie. Ondanks vele tegenslagen, met name op het gebied van mijn gezondheid, heb ik altijd begrip ontvangen. Ik ben enorme dank verschuldigd aan mijn begeleider Mark Wiering, universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Mark heeft met zijn ervaring en kennis een flinke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van mijn onderzoek. Hij heeft me altijd weten te motiveren en de gesprekken met Mark hebben me altijd aan het denken gezet en zorgden tevens voor nieuwe inzichten. Verder gaat mijn dank uit naar mijn studiegenoten. De ruimte om over ieders onderzoek te discussiëren en te sparren heeft ervoor gezorgd dat ik mijn onderzoek extra toegevoegde waarde heb kunnen geven. Dank ook voor mijn vrienden en familie, die hebben gezorgd voor mentale ondersteuning en afleiding tijdens mijn onderzoeksperiode. In het bijzonder wil ik in deze kring Harry Huisman bedanken, die mij in de eindfase persoonlijk heeft begeleid om de thesis tot een goed einde te kunnen brengen. Mijn laatste grote dank gaat uit naar mijn interviewrespondenten, die bereid zijn geweest om hun kennis en ervaring met mij te delen. Ik ben erg te spreken over de enthousiaste manier waarop ik altijd ben ontvangen. Bedankt voor alle positieve reacties op mijn interview en mijn onderzoek. Zonder jullie grote bereidwilligheid, inzichten en deskundigheid, was dit onderzoek onmogelijk geweest.

“Change only happens through action”.

Deze uitspraak uit een lezing van Jim Diers, autoriteit op het gebied van duurzaamheid en adviseur voor de Britse regering, zit al lange tijd in mijn hoofd. Tijdens het doen van onderzoek voelt het goed om actie te ondernemen die in mijn ogen, weliswaar in lichte mate, kan bijdragen aan de transitie naar een duurzame samenleving.

Vincent Vloedgraven

Deventer, 30 november 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	v
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Projectkader.....	1
1.3 Doelstelling van het onderzoek.....	3
1.4 Onderzoeksmodel	4
1.5 Vraagstelling van het onderzoek.....	5
1.6 Begripsbepaling.....	6
1.6.1 Afbakening.....	6
1.6.2 Operationalisering	7
1.6.3 Afstemming op het onderzoek.....	8
1.7 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	9
1.8 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Achtergrond: historische en milieukundige context van afval en de politieke actualiteit	13
2.1 Historische wortels ten aanzien van het milieu en het milieubeleid.....	13
2.2 De Europese Unie en het Milieu- en afvalbeleid	13
2.3 Nederlands Milieu- en afvalbeleid	14
2.4 Lokaal afvalbeleid	15
Hoofdstuk 3 Theorie	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Een definitie van discours.....	17
3.3 Beleidsprocessen en de strijd om het beleid	17
3.4 De verandering van beleidsinhoud	18
3.5 De discoursbenadering.....	18
3.5.1 Discours en reproductie	19
3.5.2 Verschillende niveaus van discourses	20
3.5.3 Analyse	22
Hoofdstuk 4 Methodologie	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Wetenschapsfilosofisch debat	25
4.3 Onderzoeksstrategie.....	26
4.4 Onderzoeksmateriaal	27
4.4.1 Onderzoeksobjecten en informatiebronnen	28

4.4.2 Ontsluiting	28
Hoofdstuk 5 Resultaten: discoursen in het nationale beleid voor de stimulering van gemeenten	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Korte terugblik: discours en analyse.....	33
5.3 Discoursen in het nationale beleid voor afvalbeheer.....	33
5.3.1 Ontwikkeling van het discours in Nederland.....	34
5.4 Decentrale toepassing van Hajer op het empirische veld van afvalbeheer	36
Hoofdstuk 6 Het discours ‘dienstbaarheid’	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Dienstbaarheid in de gemeente Roermond: discursieve strategieën en praktijken	40
6.3 Dienstbaarheid in de gemeente Almelo: discursieve strategieën en praktijken	42
6.4 Dienstbaarheid in de gemeente Tilburg: discursieve strategieën en praktijken	44
6.5 Dienstbaarheid in de gemeente Maastricht: discursieve strategieën en praktijken	47
6.6 Conclusie.....	49
Hoofdstuk 7 Het discours ‘participatie’	51
7.1 Inleiding	51
7.2 Participatie in de gemeente Den Haag: discursieve strategieën en praktijken	51
7.3 Conclusie discours: participatie.....	54
Hoofdstuk 8 Het discours ‘milieu’	55
8.1 Inleiding	55
8.2 Milieu in de gemeente Amsterdam: discursieve strategieën en praktijken	55
8.3 Milieu in de gemeente Deventer: discursieve strategieën en praktijken	58
8.4 Milieu in de gemeente Enschede: discursieve strategieën en praktijken.....	60
8.5 Milieu in de gemeente Etten-Leur: discursieve strategieën en praktijken	63
8.6 Milieu in de gemeente Katwijk: discursieve strategieën en praktijken	65
8.7 Milieu in de gemeente Nijmegen: discursieve strategieën en praktijken.....	68
8.8 Milieu in de gemeente Wijchen: discursieve strategieën en praktijken	69
8.9 Milieu in de gemeente Zwolle: discursieve strategieën en praktijken.....	71
8.10 Conclusie	74
Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen	75
9.1 Inleiding	75
9.2 Conclusies.....	75
9.3 Aanbevelingen ter verbetering van een duurzaam afvalbeheer.....	80
9.4 Reflectie en aanbevelingen voor naderonderzoek.....	83
9.4.1 Reflectie methoden en proces	83
9.4.2 Reflectie op de theorie en aanbevelingen voor naderonderzoek.....	85
Literatuurlijst.....	87
Bijlagen	91

Inleiding

1.1 Inleiding

Het beheer van vaste, huishoudelijke afvalstoffen is één van de meest essentiële diensten die door de Nederlandse gemeentelijke autoriteiten worden verleend. Het afvalbeheer is tegelijkertijd een dienst die een enorme impact heeft op de sociale, economische en ecologische aspecten binnen en buiten de gemeentegrenzen. Dit vergt een zorgvuldig opgesteld afvalbeleid op lokaal niveau, net als op het overkoepelende supranationale en nationale niveau (Hoornweg & Bhada-Tata, 2012). Voornamelijk in de laatste decennia is een enorme dynamiek zichtbaar in het afvalbeleid, mede omdat vanwege nieuwe methoden en technieken blijkt dat het huidige afvalbeheer vanuit een duurzaam perspectief veelal verouderd en inefficiënt wordt uitgevoerd. Hoewel in de afvalwereld de consensus bestaat dat de toekomst ligt in gesloten materiaalkringlopen (Van Raak et al., 2014) en een circulaire economie (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015) is het voor veel gemeenten onduidelijk welke keuzen zij moeten maken met betrekking tot het afvalbeheer om de opgestelde doelstellingen en gesloten kringlopen zo goed mogelijk te bereiken. Bijkomend is het onduidelijk waarom gemeenten bepaalde keuzen maken en welke motieven en belangen, interpretaties en categorisering hier achter schuil gaan. Het Gemeentelijk Afvalcongres (31 maart 2016) en workshops van de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (3 december 2015; 19 januari 2016) maken duidelijk dat vrijwel elke gemeente een ander afvalbeheer voert en bovenal dat gemeenten van elkaar kunnen en moeten leren in de transitie naar een duurzaam afvalbeheer. Dit betekent dat inzicht in de gemeentelijke argumentaties en het denken over afval een belangrijke eerste stap is richting een duurzaam afvalbeheer. Om dit te bereiken is het van belang om de beleidsinhoud van gemeenten in beeld te brengen en te kunnen begrijpen.

1.2 Projectkader

De Europese Unie heeft het actiegebied 'hulpbronnefficiëntie en het afvalbeheer' in de periode 2002 tot en met 2012 aangeduid en aangepakt als één van de vier prioritaire actiegebieden. In het meest recente zevende Milieuactieprogramma (2012-2020), het programma dat de leidraad vormt voor het milieubeleid in de EU, is dit actiegebied opnieuw bestempeld met prioriteit, omdat tekortkomingen worden gezien in Europa (Europese Commissie, 2014, p. 4). Het efficiënter omgaan met hulpbronnen is een essentieel onderdeel waar het Europese beleid op in zet. De Europese Commissie benoemt het lokale afvalbeheer als een potentieel verbeterpunt (2014, p. 39) en ook het Europees Milieuagentschap (European Environment Agency) acht efficiëntere afvalbeleidsmaatregelen als een zeer belangrijke opgave voor de komende jaren, zo meldt het *'Managing Municipal Solid Waste'* rapport (2013, p. 7). Deze Europese prioritering werkt door op de nationale overheden. Nederland gaat zelfs een stap verder dan het Europese beleid. Het meest recente en fungerende nationale afvalbeleid is beschreven in het Landelijk afvalbeheerplan 2 (2009-2021) en in het uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval (onderdeel van het programma VANG, 'Van Afval Naar Grondstof' 2014). In dit programma zijn strenge landelijke doelstellingen opgenomen waarin gemeenten de regie moeten voeren. De grens per inwoner ligt op maximaal 100 kilo restafval per jaar en daarnaast moet minimaal 75% van het huishoudelijk afval gescheiden worden ingezameld (2020). Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij deze doelstelling willen bereiken. In 2014 bedroeg de gemiddelde hoeveelheid restafval 234 kilo per inwoner per jaar en het scheidingspercentage bedroeg 52% (Koninklijke vereniging voor Afval- en reinigingsmanagement, n.d.).

Vanwege het feit dat het merendeel van de gemeenten in Nederland kampt met het vraagstuk wat een adequate methode van afvalinzameling is voor de eigen gemeente (Stollman, 2015, persoonlijke communicatie, 3 december 2015), kan een onderzoek naar deze problematiek worden beschouwd als noodzakelijk en relevant voor het afvalbeheer van gemeenten in Nederland. De praktijk wijst tevens uit dat gemeenten voortdurend experimenteren met allerlei manieren om het afvalbeheer vorm te geven, switchen tussen verschillende systemen van afvalinzameling, diverse knelpunten ervaren en daarnaast ook positieve ontwikkelingen doormaken en kansen zien (ibid.).

Dit onderzoek analyseert de verschillende methoden van afvalinzameling die worden gehanteerd en de keuzen die worden gemaakt door de gemeenten in Nederland op basis van een discoursanalyse als theoretische invalshoek. Vanwege het feit dat gemeenten in Nederland de vrijheid hebben om het afvalbeleid naar eigen inzicht vorm te geven, zijn de heersende ideeën die dominant aanwezig zijn bij bestuurders en beleidsmakers van groot belang voor het beleid dat de gemeente voert. Bressers en Klok benadrukken dat beleid afhankelijk is van interpretaties, opvattingen, informatiebronnen en waarderingen (2008) alsmede dat het beleid het resultaat van interacties en strategieën is (Van den Heuvel, 2005). Dit betekent dat een onderzoek naar het discours interessant is, omdat het heersende discours bepalend is voor het afvalbeheer dat we zien in gemeenten.

Een discours (bestaande uit motieven, (beleids)vocabulaires en verhaallijnen (dit wordt beschreven in Hoofdstuk 3, Theorie), geeft inzicht in de regelmatigheden in datgene wat over afval wordt gezegd (concepten en ideeën) en in datgene wat wordt gedaan (praktijken). Oftewel de manier waarop gemeenten denken over afval, de afwegingen die gemeenten maken in het afvalbeheer- en beleid in relatie met de sociale context (praktijken). Door een grote groep gemeenten te onderzoeken kunnen vervolgens verschillen tussen gemeenten worden ontdekt, ten gunste van het wederzijds leren. Het voordeel van de discoursanalyse is dat er aandacht komt voor de verhalen, voor de wijze van omgaan met het afval en de eventuele miskenning daarvan. Het denken in termen van discourses heeft volgens Korsten (2014) nut, omdat deze aanpak voor bestuurders en andere stakeholders inzichtelijk maakt hoe zij van het ene discours in het andere kunnen komen (p. 21). Ook maakt een discoursanalyse inzichtelijk welke barrières gemeenten ervaren en welke kansen zij zien. Aanbevelingen over deze sociale aspecten van het afvalbeheer leveren een bijdrage aan gemeenten, door middel van het delen van ervaringen en de informatie uitwisseling. Het denken over discourses heeft daarmee betekenis voor het in kaart brengen van het beleid en voor het beoordelen van het beleid gericht op complexe veranderingen. Daarnaast levert het vergelijken van discourses ideeën voor de toekomst, die van groot belang zijn in de transitie naar een duurzaam afvalbeheer.

De markt biedt diverse inzamelingsmethoden die gemeenten kunnen hanteren voor het inzamelen van vast huishoudelijk afval, dat voornamelijk bestaat uit kunststof, glas, papier, blik, groente- fruit- en tuinafval, drankenkartons, textiel, incontinentiemateriaal, metaal, elektronische apparatuur en restafval. Bij het huishoudelijke afvalbeheer gaat het grofweg om de verdeling tussen haalmethoden (circa 3.4 miljoen ton afval wordt opgehaald bij huishoudens in Nederland) en brengmethoden (circa 2.6 miljoen ton afval wordt weggebracht naar inzamelpunten) (Abbema et al., 2014). Uit vooronderzoek (Het Gemeentelijk Afvalcongres, 31 maart 2016 en workshops van de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement, 3 december 2015; 19 januari 2016) blijkt dat er in Nederland breed geen eenduidig aan te wijzen dominant discours heerst als het gaat om het afvalbeheer en -beleid. Binnen het afvalbeheer is simpelweg niet één heersend discours te zien, omdat elke gemeente andere opvattingen, argumentaties en strategieën heeft en een uniek afvalbeheer voert. In Nederland is wel een onderscheid te maken in veel voorkomende en opkomende methoden van afvalinzameling, die het resultaat zijn van een bepaald discours. Dit zijn (1) verschillende varianten van gedifferentieerde tarieven, bekend als 'Diftar-systemen' (de afvalinzameling is gebaseerd op het 'vervuiler' betaalt principe en op financiële prikkels), (2) vormen van Omgekeerd Inzamelen (afvalinzameling waarin een lage tot geen serviceverlening op restafval en een hoge service op grondstoffen centraal staat), (3) methoden waar het huishoudelijk afval voor een groot deel als ongescheiden restafval wordt ingezameld en waar achteraf het afval wordt gescheiden (nascheiding) en (4) gemeenten die geen van deze drie bovenstaande concepten hanteren. Deze gemeenten zullen in dit onderzoek worden benoemd als het 'traditionele' afvalbeheer ('business as usual'). In de afgelopen decennia hebben deze gemeenten geen ingrijpende systeemverandering ondergaan, waarbij technische, sociale en wetgevende innovaties gecombineerd hebben geleid tot een wezenlijke omslag in het afvalbeheer. Dit betekent overigens niet dat er geen enkele verandering heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld door het aanbieden van een extra container aan huis of een verandering in de inzamelfrequentie van afval), maar dat de ingreep niet dusdanig is dat er een systeemverandering is opgetreden. Binnen al deze vier vormen van afvalbeheer wordt in de hoogbouw vooral de methode gehanteerd waar bewoners het afval zelf wegbrengen om het vervolgens al dan niet gescheiden te storten

in in pandige of onder- of bovengrondse (pers)containers. Zie bijlage 1 voor een gedetailleerde uitleg van de verschillende heersende methoden van afvalinzameling in Nederland.

Achtergrond

Hoofdstuk 2 gaat in op de historische en milieukundige context en de politieke actualiteit van afvalinzameling in internationaal, nationaal en lokaal opzicht. Hierin worden eerst de historische wortels beschreven die hebben geleid tot de wereldwijde zorg ten aanzien van het milieu en het milieubeleid. Van hieruit wordt de politieke actualiteit weergegeven en wordt het meest recente afvalbeleid geschetst op zowel het Europese als het nationale niveau. Dit hoofdstuk heeft als doel de afvalproblematiek beleidsmatig in te leiden en te positioneren in het breder geheel. Dit hoofdstuk dient als achtergrondinformatie en is buiten de inleiding en het projectkader geplaatst. Het is van belang om te weten dat deze informatie is gebruikt voor het neerzetten van de rest van het projectontwerp: doelstelling, onderzoeksmodel, vraagstelling en begripsbepaling (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 16).

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Uit het projectkader (paragraaf 1.2) is gebleken dat er sprake is van een praktijkprobleem bij Nederlandse gemeenten ofwel een handelingsprobleem. Het onderzoek is niet gericht op het oplossen van een probleem in de theorievorming van een bepaald vakgebied, maar het heeft als doel om bij te dragen aan een interventie om bestaande praktijksituaties te veranderen (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 47). Dit betekent dat dit onderzoek praktijkgericht van aard zal zijn. Vanwege het feit dat het voor het merendeel van de gemeenten in Nederland onduidelijk is welke keuzen zij moeten maken met betrekking tot het afvalbeheer om de opgestelde doelstellingen en gesloten kringlopen te bereiken, dient dit onderzoek om een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit probleem.

Het belang van een efficiënt uitgevoerd afvalbeheer en het waardebehoud van afval voor de transitie naar een circulaire economie, wordt in de literatuur en in de politiek in de vorm van beleidsdocumenten zowel wetenschappelijk als maatschappelijk benadrukt (Van Raak et al., 2014, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015). Wat de gemeentelijke motieven zijn om te kiezen voor een bepaalde methode en welke knelpunten en kansen zij ervaren, is niet wetenschappelijk onderzocht. Hoe denken gemeenten over afval, waarom maken gemeenten wel of niet de overstap naar een bepaalde methode, wat betekent dit voor het afvalbeheer in de praktijk en is dit wel de juiste keuze?

De ware aard van het probleem is dat het afvalbeheer van gemeenten in Nederland verouderd en inefficiënt wordt beheerd en daarmee niet in lijn ligt met het Europees en landelijk beleid. Gemeenten kampen met het vraagstuk welke methode van afvalinzameling gehanteerd moet worden in de eigen gemeente om aan de Europese en landelijke doelstellingen te kunnen voldoen. Indien gemeenten geen grootschalige (duurzame) veranderingen doorstaan, wordt het onmogelijk om in de buurt van de (doelstellingen) 100 kilo restafval en het scheidingspercentage van 75 procent te komen. Het directe probleem is bekend, waardoor dit onderzoek zich niet richt op een probleemanalytisch onderzoek, dat volgens Verschuren en Doorewaard gezien wordt als het eerste stadium van een probleemoplossing (2015, p. 51). Het is namelijk duidelijk waarom in dit onderzoek sprake is van een probleem (verouderd en inefficiënt afvalbeheer) en wiens probleem (gemeenten en de legitimatie van milieubeleid) het is. Indien het probleem duidelijk is, waarom het een probleem is en wiens probleem het is, kan volgens Verschuren en Doorewaard gestart worden met het diagnostisch onderzoek (2015, p. 50). Dit betekent dat inzichten worden verkregen in de achtergronden, oorzaken en samenhangen van de problematiek in kwestie. Op dit moment is het van belang wat de achtergrond van het probleem is (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 54) om uiteindelijk te komen tot een verandering. Naast een diagnostisch onderzoek wordt een theoretisch onderzoek verricht. Uit vooronderzoek is gebleken dat de heersende ideeën die dominant aanwezig zijn bij bestuurders en beleidsmakers van groot belang zijn voor het beleid dat de gemeente voert. De heersende ideeën zijn bepalend voor het afvalbeheer dat we zien in gemeenten, waardoor een onderzoek naar het discours als interessant kan worden beschouwd.

Dit onderzoek heeft daardoor tevens theoriegerichte kenmerken, omdat een proces van kennisvorming binnen het afvalbeheer plaatsvindt. Bovendien levert dit onderzoek indirect een bijdrage aan de theorievorming van de discoursanalyse van Hajer, voornamelijk omdat een beschrijving plaatsvindt van de

verschillende discoursen aangaande het afvalbeheer (dit is niet eerder gebeurd in de laatste twintig jaar) en omdat inzicht wordt gegeven in de mogelijkheden van het plegen van beleidsinterventies op basis van de discoursanalyse.

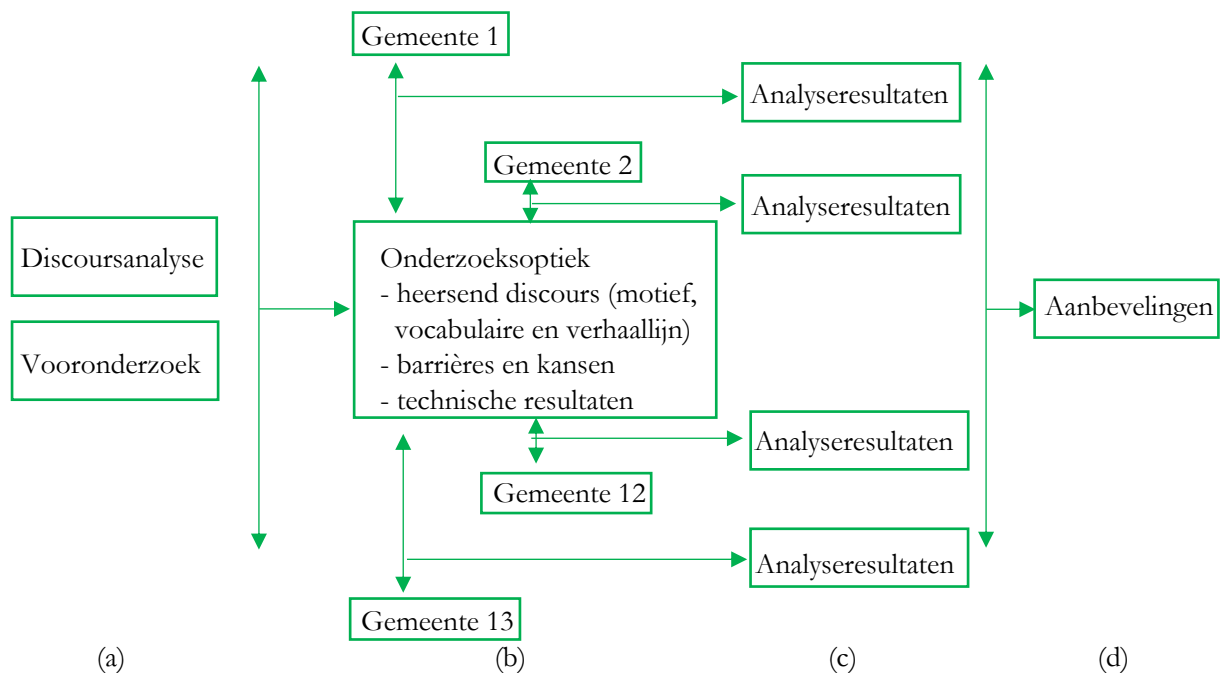
Samenvattend maakt dit onderzoek inzichtelijk welk ‘verhaal’ en welke motieven ten grondslag liggen aan het afvalbeheer (ideeën en concepten), hoe dit zich verhoudt met de context (inzamelingsmethode en andere praktijken) en welke de barrières en kansen die hiermee gepaard gaan. Bovendien worden de sociale aspecten in verband gelegd met de hoeveelheid restafval (kg) en het scheidingspercentage (%), (hierna genoemd als ‘technische resultaten’) en worden de gemeenten met elkaar vergeleken. Door deze combinatie levert dit onderzoek een adviserende bijdrage, zodat gemeenten weloverwogen en toekomstbestendige keuzen kunnen maken voor het afvalbeleid op de korte en lange termijn. De doelstelling van dit onderzoek luidt:

Het doen van aanbevelingen aan gemeenten in Nederland ter verbetering van het afvalbeheer door inzicht te geven in discoursen, bestaande uit vocabulaires, motieven en verhaallijnen, en door inzicht te geven in de barrières en kansen van de verschillende methoden van afvalinzameling.

Deze doelstelling heeft als achterliggend doel om een bijdrage te leveren aan gemeenten voor het behalen van de Europese en Nationale doelstellingen (maximaal 100 kilo restafval per inwoner per jaar in 2020 en 75% scheiding van het huishoudelijk afval in 2020). Inzicht in de motieven, barrières en kansen van gemeenten bij het heersende discours en de daaruit voortkomende methode van afvalinzameling leidt tot aanbevelingen voor gemeenten, doordat zij kunnen leren van andere gemeenten. Het geeft inzicht in waar we naar toe moeten (duurzaam afvalbeheer). Daarnaast kunnen nieuwe, alternatieve en duurzame discoursen inspelen op gemeenten wat mogelijkheden en inzichten verschaft over beleidsinterventies en de beleidsdynamiek. Ook de markt kan beter inspelen op de meest efficiënte methode van afvalinzameling en de motieven waarom gemeenten kiezen voor een bepaalde methode..

1.4 Onderzoeksmodel

Het projectkader waarbinnen het onderzoek gaat worden uitgevoerd is beschreven en daarnaast is duidelijk geworden welke bijdrage aan de praktijksituatie wordt geleverd. De volgende stap is hoe de doelstelling kan worden onderzocht aan de hand van een geformuleerde vraagstelling. Om te komen tot een helder geformuleerde vraagstelling wordt gebruik gemaakt van een onderzoeksmodel. Dit is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 65).



Figuur 1.4.1 Het onderzoeksmodel (gebaseerd op Verschuren en Doorewaard, 2015, p 83-90)

De vier stappen in het onderzoeksmodel kunnen als volgt worden beschreven: (a) een bestudering van de huidige situatie en de problemen in het afvalbeheer, gebaseerd op gesprekken met deskundigen en landelijke bijeenkomsten (vooronderzoek) en een grondige analyse van de bestaande wetenschappelijke literatuur ter zake (discoursanalyse), levert een verzameling van aandachtspunten op, waarmee (b) het heersende discours (motieven, vocabulaires en verhaallijnen), de ervaren barrières en kansen en de technische resultaten van dertien gemeenten (onderzoeksobjecten) afzonderlijk kunnen worden geanalyseerd. Een vergelijking van (c) de analyseresultaten van deze dertien gemeenten resulteert in (d) aanbevelingen voor een verbetering van het gemeentelijk afvalbeheer en –beleid.

1.5 Vraagstelling van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de centrale vraag opgesteld om de doelstelling van het onderzoek te kunnen bereiken. De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van deelvragen. Om te komen tot efficiënte, afgebakende en sturende vraagstellingen is gekozen voor de aanpak ‘splitsen onderzoeksmodel’, zoals die is opgesteld door Verschuren en Doorewaard (2015, p. 102-106). Deze methode splitst het onderzoeksmodel in herkenbare onderdelen waaruit de centrale vraag kan worden herleid.

De centrale vraag heeft betrekking op passage b uit het onderzoeksmodel en betreft de onderzoeksoptiek, de onderzoeksobjecten en een analyse van de verzamelde gegevens. De centrale vraagstelling luidt:

Hoe wordt het afval van dertien afzonderlijk onderzochte gemeenten beheerd, waarom kiezen gemeenten voor deze invulling van het beheer en hoe is dit beheer te verbeteren?

Deze centrale vraag geeft inzicht in de verschillende discourses, verklaart waarom gemeenten kiezen voor een bepaald discours (en de keuzes in het afvalbeheer die ontstaan uit dit discours) en hoe het beheer van afval is te verbeteren. Het antwoord op deze vragen ontstaat door de confrontatie en vergelijking van de onderzoeksobjecten (gemeenten) met de onderzoeksoptiek (heersend discours, motieven voor dit discours en de barrières en kansen). Vanwege de verklarende aard van deze vraagstellingen zijn een vijftal beschrijvende deelvragen geformuleerd. Dit is noodzakelijk om een verklarende centrale vraag te kunnen beantwoorden (e.g. Thomas, 2013; Verschuren en Doorewaard 2015).

- 1 *Wat is het heersende discours van de dertien afzonderlijk onderzochte gemeenten en waarom?*
- 2 *Wat zijn de technische resultaten van de gekozen afvalinzamelingsmethode die voortkomt uit het heersende gemeentelijke discours?*
- 3 *Wat zijn de ervaringen, barrières en kansen van de gekozen afvalinzamelingsmethode die voortkomt uit het heersende gemeentelijke discours?*

De vierde deelvraag heeft betrekking op passage a en b. Het gaat erom hoe bij de dertien gemeenten de beleidsdynamiek in het afvalbeheer bestudeerd moet worden met behulp van het discoursanalyse als theoretische raamwerk. De vierde deelvraag van het onderzoek, die wordt afgeleid uit de theorie, luidt:

- 4 *Welke aspecten spelen een rol bij het analyseren van de beleidsdynamiek in het afvalbeheer?*

Het resultaat hiervan is een overzicht van aspecten die invloed hebben op beleidsverandering bekeken vanuit de theorie die hier de meerwaarde voor levert, namelijk de discoursanalyse (hoofdstuk 3). Hierdoor ontstaat inzicht in de veranderingen van discourses, oftewel, de dynamiek rondom het vertellen van ‘beleidsverhalen’ in het afvalbeheer. Deze vraagstelling gebruikt de beschrijvende kennis uit hoofdstuk 3 en dient vervolgens als een noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van verklarende inzichten, wat centraal staat in de vijfde deelvraag, gericht op het laatste deel van de centrale vraag: het verbeteren van het afvalbeheer.

- 5 *Wat leert de vergelijking van de analyseresultaten van de dertien onderzochte gemeenten met het oog op het doen van aanbevelingen voor de totstandkoming van verbeterd, duurzaam gemeentelijk afvalbeheer?*

Na de uitvoering van de eerste vier deelvragen zijn de analyseresultaten van dertien gemeenten bekend. Deze dertien resultaten vormen de input voor de laatste deelvraag, die betrekking heeft op passage ‘c’ uit

het onderzoeksmodel, waarin de onderzoeksresultaten van de analyses van elk van de gemeenten met elkaar worden vergeleken in het licht van aanbevelingen en voorstellen ter verbetering van het afvalbeheer.

Met behulp van de beschreven deelvragen kan het doel van het onderzoek worden bereikt. Deze vraag is prescriptief van aard (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 109), omdat deze vraag gaat over de adviezen en aanbevelingen waarop een situatie eventueel kan worden veranderd (duurzaam afvalbeheer).

1.6 Begripsbepaling

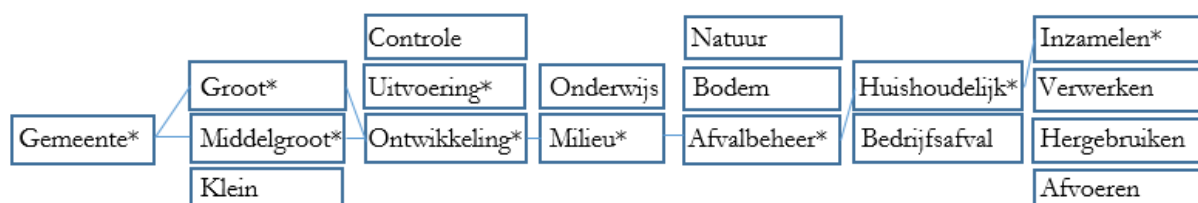
In de vorige paragrafen is een haalbare doelstelling geformuleerd, een overzichtelijk onderzoeksmodel gepresenteerd en zijn sturende onderzoeksvragen beschreven. Alvorens wordt gestart met het onderzoekstechnisch ontwerp (onderzoeksstrategie, onderzoeksmateriaal en dataverzameling) wordt eerst een nadere bepaling en invulling van de kernbegrippen in het onderzoeksproject weergegeven. Dit is nodig omdat de definiëring invloed heeft op de verdere invulling van het onderzoek en om verschillende interpretaties van het onderzoek uit te sluiten. De belangrijkste begrippen uit de centrale vragen en deelvragen: *gemeente*, *afvalbeheer*, *beleidsdynamiek* en *discours*, worden gedefinieerd tot bruikbare begrippen. Een begrip is bruikbaar indien het begrip adequaat is afgebakend (1.6.1), geoperationaliseerd (1.6.2) en aansluit bij de doel- en vraagstelling (1.6.3) van het onderzoek (e.g. Thomas, 2013; Verschuren en Doorewaard 2015).

1.6.1 Afbakening

De bepaling van deze begrippen vindt plaats door een onderscheid te maken in het domein (de onderzoeksobjecten waar uitspraken over worden gedaan) en het beweerde (datgene wat onderzocht wordt in dit domein) (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 135).

Afbakening van het domein

Het domein waar onderzoek wordt gedaan zijn dertien gemeenten in Nederland. Met een gemeente wordt in deze studie bedoeld: een grote of middelgrote gemeente belast met de ontwikkeling en uitvoering van het milieubeleid op het gebied van afvalbeheer. Met afvalbeheer wordt bedoeld: het inzamelen van het vaste (fijn en grof) huishoudelijk afval binnen de gemeentegrenzen.



Figuur 1.6.1: Rafelen en rasteren van het domein van onderzoek (gebaseerd op Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 138)

Omdat de productie van afval in gemeenten met meer inwoners groter is, is gekozen om het onderzoeksdomen te richten op grote en middelgrote gemeenten. Niet alleen de hoeveelheid afval die wordt geproduceerd bij grote en middelgrote gemeenten is groter, maar ook de gemiddelde hoeveelheid restafval ligt in deze gemeenten hoger en het scheidingspercentage juist lager (van Dael, 2015; Stollman, 2015). Kleine gemeenten hebben over het algemeen een lagere hoeveelheid restafval en een hoger scheidingspercentage en daarom zijn het vooral de grote en middelgrote gemeenten die de doelstellingen niet zullen halen indien het huidige proces wordt voortgezet. Verder wordt duidelijk dat enkel het huishoudelijke afvalbeheer van vaste stoffen als object van onderzoek geldt. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen huishoudelijk afval en grof huishoudelijk afval. Het grof huishoudelijk afval wordt ingezameld bij milieuparken en het huishoudelijk afval wordt ‘aan huis’ en via verzamelcontainers ingezameld. Vloeibaar afval en bedrijfsafval worden in dit onderzoek uitgesloten. Tot slot is het onderzoek afgebakend op de inzameling van afval. Processen die hieraan voorafgaan, zoals de verpakkingsindustrie, of processen die na de inzameling van afval plaatsvinden, zoals de verwerkingsindustrie, worden tevens buiten beschouwing gelaten.

Afbakening van het beweerde

Datgene wat onderzocht wordt bij gemeenten is de beleidsdynamiek, het discours en de barrières en kansen. Met de *beleidsdynamiek* wordt in deze studie bedoeld: ‘de veranderingen in het gemeentelijke beleidsprogramma van het afvalbeheer’. Bij beleid gaat het in dit onderzoek om de ambities van het gemeentelijk bestuursorgaan, zoals die vertaald zijn in voornemens en verhalen die voortvloeien uit een discours, en die in een besluitvormingscontext bediscussieerd worden en waartoe over besloten wordt (Korsten, 2008, p. 1)’. Het gaat hier niet alleen over ‘public policy’ maar ook over ‘politics’ en ‘public decision-making’. De discoursanalyse houdt hier rekening mee, waardoor de verandering en beleidsdynamiek bestudeerd wordt aan de hand van dit theoretisch raamwerk.

Voor de begripsbepaling van een *discours* wordt de theoretische literatuur grondig bestudeerd. Een discours is op vele manieren te interpreteren en wordt in diverse velden van onderzoek gebruikt. In deze paragraaf wordt dit begrip kort beschreven zodat duidelijk wordt waar het in dit onderzoek om gaat. Voor een gedetailleerde toelichting wordt verwezen naar de beschrijving van de theoretische invalshoek van dit onderzoek in hoofdstuk 3 ‘Theorie’.

Voor het analyseren van het discours wordt gebruik gemaakt van het werk van Hajer (Hajer, 1989; Hajer, 1993; Hajer, 1995; Hajer & Zonneveld, 2000; Hajer & Laws, 2006; Hajer, 2006). Hij definieert een discours als: *een specifiek geheel van ideeën, concepten en categorisering, dat wordt geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd tot een bepaalde bundel van handelingen en waardoor betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale realiteiten* (Hajer, 1995, p. 44).

1.6.2 Operationalisering

De operationalisering is de tweede voorwaarde om te kunnen spreken van bruikbare begrippen. Daarbij wordt aangegeven wanneer of onder welke voorwaarden een bepaald begrip op een verschijnsel in de realiteit van toepassing is. Oftewel, hoe wordt bepaald dat een gemeente een bepaalde discours aanneemt en hoe wordt bepaald dat er sprake is van beleidsdynamiek? Hiervoor is het vereist om een aantal indicatoren te plaatsen bij deze begrippen. Een indicator is een waarneembaar fenomeen dat ons informatie verschaft over het discours en de beleidsdynamiek. De omschrijving van deze complexe begrippen tot waarneembare indicatoren (de operationalisering), vindt plaats in deze paragraaf. Tot slot, indien de omschrijving is vastgesteld, wordt het feitelijke proces van registratie of beschrijving (kwalitatief onderzoek) ingezet. Hierbij zijn instrumentaliseringen en instructies vereist.

Indicatoren

In dit kwalitatieve onderzoek bestaat de instrumentalisering uit een serie met open vragen en een topic list voor een open interview. De instructies bestaan uit aanwijzingen voor de uitvoering van de interviews. Een discours is een complex begrip en vergt daarom om meerdere beschrijvende indicatoren. De gemeentelijke discours, als verzameling van allerlei ideeën, concepten en categorisering, is niet zomaar af te lezen uit discourscoalities. Om een discours te kunnen waarnemen wordt in dit onderzoek gekeken naar de (waarneembare) gevolgen van dit fenomeen in de werkelijkheid. Door gebruik te maken van deze strategie is de operationalisering van het begrip discours (hierna: DS) over afvalinzameling uiteengezet in drie indicatoren. Hierbij is gebruik gemaakt van de afbakening uit de vorige paragraaf van het begrip discours (Hajer, 1995), namelijk: (1) de ideeën, concepten en categorisering, (2) de bundel van handelingen en (3) de discourscoalities hieromheen. In deze paragraaf worden de indicatoren beschreven, in de volgende paragraaf worden deze indicatoren meetgeldig gemaakt.

Indicatoren discours

DS1: de mate waarin afval wordt gecategoriseerd en geconceptualiseerd door gemeenten, waardoor betekenis wordt gegeven aan het afvalbeheer (bijvoorbeeld afvalbeheer waarin het milieu (preventie, vermindering, hergebruik en recycling), de kosten (economische belangen en goedkoop) de inwoners (serviceverlening) of iets anders centraal staat).

DS2: de mate waarin de handelingen plaatsvinden om deze categorisering en conceptualisering te produceren, te reproduceren of te transformeren (wat wordt gedaan om de ideeën over afvalbeheer betekenis te geven in de fysieke en sociale realiteit?).

DS3: de mate waarin, waarom en door wie deze ideeën in stand worden gehouden (de actoren die zich binden aan een bepaalde 'storyline' en zo een discourscoalitie vormen).

Indicatoren beleidsdynamiek

De beleidsdynamiek (BD) is uiteengezet aan de hand van de volgende twee indicatoren:

BD1: de mate waarin verandering is opgetreden in het gemeentelijke beleidsprogramma van het afvalbeheer in de afgelopen tien jaar (verandering in de verhalen die voortvloeien uit een discours).

BD2: de mate waarin beleidsinterventies hebben plaatsgevonden in de afgelopen tien jaar (beleidsentrepreneurs, invloedsuitoefening van bedrijven, een bepaald (shock)event, een nieuwe techniek et cetera).

Operationalisering

Per indicator zijn vervolgens vragen opgesteld die de indicatoren meetgeldig maken en die uiteindelijk in de vorm van interviewvragen terugkomen in het interview.

- DS1: - wat 'betekent' afval voor de gemeente, hoe wordt afval gezien en geïnterpreteerd?
 - wat is de centrale gedachte van het afvalbeheer van het huishoudelijke afval in de gemeente?
 - met welk verhaal wordt afval naar buiten gebracht in de gemeente?
- DS2: - welke handelingen worden verricht om deze centrale gedachte in de fysieke en sociale werkelijkheid te uiten?
 - welke methode van afvalinzameling behoort tot deze handelingen?
- DS3: - welke actoren (discourscoalities) binden zich aan dit verhaal (beleid)?
 - hoe wordt deze storyline in stand gehouden door de actoren?
 - wat zijn de motieven voor deze storyline?
 - worden initiatieven genomen om het verhaal ook bij andere gemeenten naar buiten te brengen?
- BD1: - is in de laatste tien jaar sprake geweest van een verandering in jullie ideeën rondom afvalbeheer?
 - is in de laatste tien jaar sprake geweest van een verandering in het beleid rondom afvalbeheer?
- BD2: - wat waren de beleidsinterventies?
 - hoe heeft deze beleidsverandering plaatsgevonden?
 - wie hebben deze beleidsinterventies gepleegd?

Op basis van de vijf genoemde indicatoren en de manier waarop het meetgeldig is gemaakt is het mogelijk om te komen tot een operationele definitie van de begrippen discours en beleidsdynamiek. Dit is essentieel voor het beantwoorden van de doelstelling van het onderzoek. Tot slot zijn instructies nodig om de open antwoorden op een systematische en uniforme wijze te duiden en te registreren. Hiervoor is een lijst met open vragen opgesteld die afzonderlijk bij elke dertien gemeenten zullen worden gesteld (zie bijlage 2: interview vragenlijst). Om de resultaten met elkaar te kunnen vergelijken is een interview met vergelijkbare vragen vereist. Meer over de aanpak en het onderzoekstechnisch ontwerp van dit onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 4, waar de methodologie wordt behandeld.

1.6.3 Afstemming op het onderzoek

Voor de derde voorwaarde in het kader van dit onderzoeksontwerp om te spreken over bruikbare begripsdefinitie moet het aansluiten op de gekozen doel- en vraagstelling. Om de doelstelling te kunnen beantwoorden waarin een vergelijking (tussen discoursen, barrières, kansen en technische resultaten) is vereist, wordt het domein waar onderzoek wordt gedaan (gemeente) verder afgebakend. Zoals eerder beschreven wordt in deze studie een gemeente gedefinieerd als 'een grote of middelgrote gemeente belast met de ontwikkeling en uitvoering van het milieubeleid op het gebied van afvalbeheer'. Een extra verbijzondering wordt gemaakt naar de kenmerken van deze gemeenten (het afvalbeheer) om daadwerkelijk een vergelijking te kunnen inzetten. In dit geval worden dertien grote en middelgrote gemeenten onderzocht. Onder deze dertien gemeenten worden gemeenten geselecteerd die Omgekeerd Inzamelen, die met een 'Diftar-systeem' werken of een onveranderlijke en traditionele afvalverwerking hanteren. Het terugbrengen van het domein tot proporties die binnen een project haalbaar zijn is noodzakelijk (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 146).

1.7 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Deze paragraaf gaat dieper in op zowel de maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn meerdere redenen te benoemen waarom dit onderzoek relevant is. In de breedste context is klimaatverandering een probleem dat de hele samenleving kan treffen. In de transitie naar een duurzame samenleving is duurzaam afvalbeheer een belangrijke schakel. Dit wordt stevig benadrukt door de Europese Unie. In het Europese afvalbeleid streeft de Europese Commissie naar een samenleving waarin efficiënter wordt omgegaan met de hulpbronnen. Zij stellen dat efficiënter gebruik, recycling en hergebruik leidt tot aanzienlijke voordelen voor de gezondheid en het milieu (Europese Commissie, 2014). Hoewel afval wereldwijd een klein percentage (3-5%) van de broeikasgassen veroorzaakt, kan de sector een aanzienlijke bijdrage leveren aan het vermijden van schadelijke emissies. Bijvoorbeeld door het bevorderen van recycling, waarmee emissies in alle andere sectoren van de economie worden voorkomen. De Europese Unie wil instrumenten toepassen die de preventie, recycling en hergebruik van afval bevorderen. Afvalbeheer is een onderwerp dat de Europese Unie al vanaf 2002 prioriteit geeft in het zesde en zevende Milieuactieprogramma, omdat zij sterke tekortkomingen zien in Europa. In 2009 benadrukte ook de International Solid Waste Association (Iswa) dat verbeterd afvalbeheer een significante CO₂-reductie oplevert. Om dit potentieel te realiseren, is volgens hen overeenstemming en informatie-uitwisseling op elke schaal noodzakelijk (ibid.). Dit onderzoek past daarmee goed in het beeld geschetst door Europa en de informatie-uitwisseling daarvan.

In Nederland fungeert momenteel het Landelijk afvalbeheerplan 2 (LAP 2), opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarin het afvalbeleid voor de periode 2009 tot en met 2021 is beschreven (dit plan wordt 27 december 2017 vervangen door het Landelijk afvalbeheerplan 3). In het LAP 2 is de uitvoering van het programma 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG) opgepakt. De belangrijkste doelstelling uit het VANG-programma is dat elke inwoner van 234 kilo (gemiddeld in 2014) naar 100 kilo restafval per jaar gaat in 2020 en naar slechts 35 kilo restafval per jaar in 2025. Daarnaast moet 75 procent van al het huishoudelijk afval in 2020 worden gescheiden (in 2014 bedroeg het percentage 52%). Bovendien bestaat er in de afvalwereld de consensus dat de toekomst ligt in gesloten materiaalkringlopen (Van Raak et al., 2014) en een circulaire economie (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015), terwijl er op gemeentelijk niveau te weinig gebeurt om de opgestelde doelstellingen en gesloten kringlopen te bereiken. De huidige manier van omgaan met grondstoffen is in toenemende mate onduurzaam en niet volhoudbaar (ibid. p. 2). Dit onderzoek past in het landelijke afvalbeleid en levert een bijdrage aan het afvalbeheer waarover onduidelijkheid heerst.

Naast de Europese en nationale relevantie qua klimaatverandering, beleids- en afvaldoelstellingen en de informatie-uitwisseling daarvan, is het gemeentelijk afvalbeheer en de rest van de afvalsector in beweging. Dit uit zich in de groeiende kunststofrecycling en nieuwe inzamelconcepten. Bijvoorbeeld het Omgekeerd Inzamelen, ondergrondse perscontainers, verbeterde nascheidingstechnieken en verschillende vormen van gedifferentieerde tarieven (Diftar), die allen bijdragen aan een duurzamer afvalbeheer. Tegelijkertijd hebben maar weinig gemeenten adequaat nagedacht over de meest efficiënte methode van afvalinzameling inclusief een vergelijking met andere alternatieve methodes en de invulling van de regierol die zij bezitten (Van Raak et al., 2014). Daarnaast is ook de collectieve agenda van gemeenten ondermaats, doordat er *“weinig eenheid in alle diversiteit is te vinden”* (Van Raak et al., 2014, p. I). De Rijksoverheid kiest voor een toenemende terughoudende rol, waardoor een vacuüm in de coördinatie dreigt te ontstaan (ibid.). Omdat dit onderzoek een veelvoud aan gemeenten en discoursen zal gaan analyseren, is het mogelijk generaliseerbare informatie te verzamelen die gelden voor meerdere gemeenten en daardoor kunnen aanbevelingen geplaatst worden voor een verbeterd afvalbeheer. Een discoursanalyse geeft namelijk inzicht in de afwegingen die gemeenten maken in het afvalbeheer en -beleid. Patronen worden blootgelegd over de manier waarop gemeenten denken over afval en hoe ze met het afval omgaan. Het geeft inzicht in de argumentaties van gemeenten achter het gekozen afvalbeheer en -beleid. Het voordeel hiervan is dat er aandacht komt voor de verhalen, voor de wijze van omgaan met het afval en de eventuele miskennen

daarvan. Het denken in termen van discoursen heeft nut, omdat deze aanpak voor bestuurders en andere stakeholders inzichtelijk maakt hoe zij van de ene discourscoalitie in de andere kunnen komen. Dit is vereist, want op de huidige manier zullen de doelstellingen uit het VANG-programma niet worden behaald. 'Nieuw' beleid is nodig. Het denken over discoursen heeft betekenis voor het in kaart brengen van het beleid en voor het beoordelen van het beleid gericht op complexe veranderingen. Daarnaast levert het vergelijken van discoursen ideeën op voor de toekomst, die van groot belang zijn.

Tot slot draagt een duurzaam afvalbeheer bij aan een stabiele toekomstbestendige samenleving. Hoewel grote verschillen bestaan in ambities en daadkracht, heeft elke gemeente in Nederland doelstellingen om klimaatneutraal, energieneutraal of CO₂-neutraal te worden (Rotmans, 2012, p. 148). Duurzaam afvalbeheer is een vereiste om een volledig duurzame samenleving te creëren zoals veel gemeenten beogen. In een gemeente waar duurzaam afvalbeheer plaatsvindt, is tevens sprake van minder uitstoot van broeikasgassen die schadelijk zijn voor het milieu en de gezondheid.

Wetenschappelijke relevantie

Ook vanuit het wetenschappelijke oogpunt zijn meerdere redenen te noemen waarom dit onderzoek relevant is. Naar aanleiding van een analyse van de wetenschappelijke discussie blijkt dat er weinig tot geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar discoursen in het afvalbeleid. Een enkele keer zijn de beleidsveranderingen in het afvalbeleid geanalyseerd (Eberg, 1997; Eberg & De Graaf, 2000). Deze onderzoeken zijn echter toegepast op basis van 'belief systems' en de AFC-theorie (Advocation Coalition Framework) en niet op basis van discoursen en een discoursanalyse. Anders dan in deze 'advocacy'-coalities is binnen discourscoalities sprake van een tijdelijke binding van partijen rondom een bepaalde beargumentering van de werkelijkheid, in plaats van dat zij in essentie dezelfde normen en waarden delen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Bovendien zijn deze onderzoeken gedateerd omdat anno 2015-2017 zeer diverse en nieuwe inzichten en concepten in het afvalbeheer zijn ontwikkeld, waar rond de eeuwwisseling nog geen sprake van was. In recentere studies, zoals die van Van Raak et. al., (2014), wordt aangetoond dat de toekomst ligt in gesloten materiaalkringlopen, maar in het wetenschappelijke debat wordt niets gezegd over de invloed van de verschillende opvattingen die gemeentelijke beleidsmakers hebben, wat een belangrijke factor is voor de invulling van het afvalbeleid en -beheer. In dit onderzoek wordt kennis verkregen over de verschillende opvattingen met betrekking tot het beleid en is daarom wetenschappelijk van toegevoegde waarde.

Weliswaar tonen gemeentelijke studies aan dat verwacht wordt dat een bepaalde methode van afvalbeheer de beste resultaten levert binnen een desbetreffende gemeente, de uitkomsten hiervan zijn echter gericht op een specifieke situatie en tevens spelen persoonlijke en politieke keuzes een rol in het vervolg. Deze specifieke onderzoeken hebben geen wetenschappelijke basis. Ook de motieven waarom gemeenten kiezen voor een bepaalde vorm van afvalbeheer is niet bekend in de literatuur. Door de komst van nieuwe inzamelmethoden en -technieken in het afvalbeheer die nog geen tien jaar oud zijn, valt dit onderzoek daarom in een vrij onontgonnen terrein. Het onderzoek heeft daarom meer theoriegerichte kenmerken, omdat mede een proces van kennisvorming binnen het afvalbeheer plaatsvindt.

Daarnaast levert dit onderzoek een bijdrage aan de theorievorming van de discoursanalyse van Hajer, voornamelijk omdat inzicht wordt gegeven over de mogelijkheden van beleidsinterventies, door een analyse van de motieven voor het kiezen van een heersend discours en alternatieve discoursen. Het denken in termen van discoursen, gecombineerd met het afvalbeheer en de beleidsdynamiek, heeft tevens nut omdat deze aanpak de aandacht vestigt op de manier waarop bestuurders met andere stakeholders en niet-georganiseerden kunnen proberen van de ene discourscoalitie in een andere te komen. Dit is een weinig uitgedacht en beschreven onderwerp binnen de discoursanalyse (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Dit onderzoek levert een belangrijke bijdrage aan de discoursen over het afvalbeheer in Nederland. De toepassing van de discoursanalyse op dit specifieke thema draagt bij aan nieuwe kennis op dit terrein en dit kan vervolgens van toepassing zijn bij onderzoeken naar beleid op andere terreinen.

1.8 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat op beknopte wijze in op de historische en milieukundige context en de politieke actualiteit van afvalinzameling in internationaal, nationaal en lokaal opzicht. Hierin worden eerst de historische wortels beschreven die hebben geleid tot de wereldwijde zorg ten aanzien van het milieu en het milieubeleid. Van hieruit wordt de politieke actualiteit weergegeven en wordt het meest recente afvalbeleid geschetst op zowel het Europese als het nationale niveau en de feitelijke situaties die spelen op lokaal niveau. Dit hoofdstuk heeft als doel de afvalproblematiek beleidsmatig in te leiden en te positioneren in het breder geheel en dient daarnaast als achtergrondinformatie.

Hoofdstuk drie bestaat uit de uiteenzetting van het theoretisch kader. Hierin wordt voornamelijk de discoursanalyse van Maarten Hajer (1995) diepgaand behandeld om bestaande inzichten te verkrijgen over discourses, de beleidsdynamiek en beleidsinterventies. Met behulp van de discoursanalyse kan op zoek worden gegaan naar de beleidsdynamiek en naar de argumentatieve structuren achter het gekozen afvalbeleid.

In hoofdstuk vier wordt het onderzoekstechnisch ontwerp behandeld op basis van inzichten over het ontwerpen van een onderzoek van Thomas 2013, Verschuren en Doorewaard 2015 en Moses en Knutsen, 2013. Eerder in dit hoofdstuk is het conceptueel ontwerp van het onderzoeksontwerp behandeld (doelstelling, onderzoeksmodel, vraagstelling en begripsbepaling), in hoofdstuk vier staat het onderzoekstechnisch ontwerp centraal, waarin de onderzoeksstrategie, het onderzoeksmateriaal, en de dataverzameling aan bod komt.

In hoofdstuk vijf wordt het nationale beleid op het gebied van afval diepgaand onderzocht op basis van verschillende beleidstukken van verschillende spelers. Alvorens de lokale beleidsdiscussies geanalyseerd kunnen worden, moet eerst gerealiseerd en onderzocht worden dat sprekers in de lokale beleidsarena meer of minder worden beïnvloed door nationale discussies en discourses.

In de drie daaropvolgende hoofdstukken (zes tot en met acht) wordt inzicht gegeven over het denken over afval (welke discourses zien we bij gemeenten?) en wordt de aandacht gelegd op de afwegingen van gemeenten. Deze hoofdstukken zijn opgedeeld in de drie aangetroffen discourses, vernoemd als 'dienstbaarheid', 'participatie' en 'milieu'. In deze hoofdstukken worden per casus de regelmatigheden beschreven in zowel datgene wat wordt gezegd (ensemble van concepten en ideeën) als in datgene wat wordt gedaan (praktijken). Hierin worden tevens de belangrijkste barrières en kansen per casus opgesomd. Elk hoofdstuk begint met een inleiding en sluit af met een conclusie.

Hoofdstuk negen bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, waarbij de conclusies worden beschreven per deelvraag om zo het doel van het onderzoek te beantwoorden. In dit hoofdstuk vindt de vergelijking van discourses, kansen en barrières plaats, in relatie met de technische resultaten. Deze vergelijking van discourses levert op haar beurt ideeën voor de toekomst die van groot belang zijn (waar willen we naartoe?). De aanbevelingen worden gedaan aan gemeenten. Dit laatste hoofdstuk sluit af met de reflectie en de discussie van het onderzoek.

Het onderzoeksrapport wordt tot slot afgesloten met de literatuurlijst en de bijlagen.

Achtergrond: historische en milieukundige context van afval en de politieke actualiteit

2.1 Historische wortels ten aanzien van het milieu en het milieubeleid

Het 'Modern Environmentalism' is een ideologie en een sociale beweging, ontstaan in de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw, gericht op het behoud, het herstel en de verbetering van het milieu (Rome, 2003, p. 525). Het 'Modern Environmentalism' is ontstaan uit de breed gedeelde bezorgdheid over het menselijk ingrijpen en het effect daarvan op de natuur. Deze sociale beweging stelde zich vooral zorgelijk op ten aanzien van de 'brown issues', zoals emissies en de industrialisatie. Deze focus was vernieuwend in vergelijking met milieubewegingen die eerder opkwamen in de late 19e eeuw en de jaren '30, die zich voornamelijk concentreerden op 'green issues', zoals het behoud van parken en bosbouw. Het 'Modern Environmentalism' wortelde zich tevens diep in de middenklasse van de bevolking. Het werd namelijk duidelijk dat vervuiling de prijs was van economische groei, wat een wereldwijde en nieuwe waardering van de risico's en de effecten op de natuur teweegbracht. Voor het eerst in de geschiedenis werd de serieuze en breed gedeelde vraag gezet bij economische groei, dat zorgde voor ecologische achteruitgang (Moseley, Perramond, Hopke, Laris, 2014, p. 36-37). De jaren 1968-1972 worden gezien als de belangrijkste jaren van het 'Modern Environmentalism'. Dit was een periode waarin een afbeelding van de aarde vanuit het heelal werd gepubliceerd, talloze boeken verschenen over de limieten aan de groei, en economische groei en ecologische achteruitgang de agenda van de Conference of Human Environment in Stockholm domineerde (ibid.).

De ideologie van het 'Modern Environmentalism' drukte destijds invloed uit op het politieke niveau en bij beleidsmakers. Rome (2003) verwijst in zijn rapport over de 'Environmental Movement' naar beleidsadviseurs en milieudeskundigen die al in de jaren '60 tot de conclusie kwamen dat de bescherming van het milieu een belangrijk vraagstuk is en van cruciaal belang is om kans te maken op winst in de verkiezingen (p. 527). De ideologie van het 'Modern Environmentalism' wordt gezien als het begin van de talloze globale milieubeleidsontwikkelingen die zijn opgesteld, allen met als hoofdmoot het beperken van de menselijke invloeden op het klimaat. Het afvalbeleid is één van de onderwerpen die in toenemende mate belangstelling krijgt van diverse instituties en een steeds belangrijkere rol krijgt binnen de milieubeleidsontwikkelingen. Natuurlijke rijkdommen (hulpbronnen) en het beheer van afval is sinds 2002 geformuleerd als één van de vier prioritaire gebieden op Europees niveau (Europees Parlement, 2013, p. 354/171).

2.2 De Europese Unie en het Milieu- en afvalbeleid

De politieke erkenning ten aanzien van de zorg voor het milieu heeft, weliswaar gestaag, geleid tot verschillende protocollen en afspraken op Europees niveau in de Europese Unie (EU). In 1972 werd het zeer abstracte en aan handelsovereenkomsten gekoppelde milieubeleid in Europa op de kaart gezet met het Eerste Milieuactieprogramma (Andersen & Liefverink, 1997). De basis van het Europese afvalstoffenbeleid werd gelegd in 1975 met de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra). Het doel van deze Kra was vooral om wetgevingsinitiatieven van individuele lidstaten te stroomlijnen en daarmee het beleid van lidstaten zo veel mogelijk te harmoniseren. In de jaren '90 kwam de Europese Unie tot de conclusie dat er zelf een gemeenschappelijk afvalbeleid opgesteld zou moeten worden om adequate vooruitgang te boeken als het ging om de afvalproblematiek. In het Vijfde Milieuactieprogramma (1993) werden voor de internationale afvalproblematiek pas echt concrete doelstellingen geformuleerd. In 2000 mocht de jaarproductie van afval niet meer dan 300 kilo per hoofd van de bevolking bedragen. Hoewel de afvalpreventie in de afvalwetgeving werd erkend, bleven effectieve maatregelen tegen afvalpreventie in de lidstaten achter (European Environment Agency, 2013, p7).

De nieuwe en derde Kaderrichtlijn afvalstoffen is vanaf 2008 van kracht. Hierin wordt vermeld dat lidstaten het afval zo veel mogelijk gescheiden moeten inzamelen, waar dit op technisch, milieu- en economisch gebied uitvoerbaar is (Europees Parlement, 2008, p. 312/6). De leidraad wordt gevormd door de afvalhiërarchie (preventie, vermindering, hergebruik, recycling, behandeling en tot slot de afvoer van afval). Dit is geen verordening waar lidstaten verplicht worden om bepaalde maatregelen op te stellen, maar wel een richtlijn waarin het gemeenschappelijke doel is vastgesteld en waarin lidstaten vrij zijn om te kiezen met welke methoden zij dit doel willen bereiken (Andersen & Liefverink, 1997). Dit komt omdat de EU niet beschikt over informatie over 'de meest efficiënte' aanpak voor het scheiden van afval, situaties in Europa op veel terreinen verschillen en de EU landen zelf de vrijheid wil bieden om op een innovatieve wijze met de afvalproblematiek om te gaan. Het gevolg van deze vrijheid is merkbaar vanwege de diverse toegepaste methoden van afvalinzameling in Europa.

De meest recente milieubeleidsontwikkeling is het Zevende Milieuactieprogramma (vastgesteld door het Europees Parlement in 2013), waarin de leidraad wordt gevormd voor het milieubeleid in de Europese Unie tot 2020. De Europese Unie streeft naar een kringlooeconomie, waarin recycling als norm wordt gesteld en de hoeveelheid afval beduidend wordt verminderd. Om de verwerking van afval te reguleren zijn in 2013 Europese wetten aangenomen, die strenge regels bevatten voor de verbranding en het onder de grond stoppen van afval. Deze methoden van afvalverwerking zijn alleen toegestaan indien hergebruik en recycling niet mogelijk zijn. Dit actieprogramma bevat echter ook richtlijnen. In cijfers uitgedrukt bepaalt de afvalrichtlijn dat lidstaten:

- In 2025 minimaal zeventig procent van het stedelijk afval recycleren;
- In 2020 honderd procent van het afval gescheiden inzamelen;
- Voor 2020 een verbod hebben ingevoerd op de verbranding van recycleerbare afvalstoffen, met uitzondering van installaties die efficiënt verbranden dankzij warmteproductie, warmtekrachtkoppeling of gecombineerde energieproductie.

Momenteel heeft 80% van de nationale wet- en regelgeving voor de sturing van het afvalbeleid een Europese achtergrond. Het effect in cijfers hangt echter sterk af van hoe lidstaten deze afvalrichtlijnen nationaal implementeren en vervolgens handhaven. Het Nederlandse Milieu- en afvalbeleid wordt verder geanalyseerd.

2.3 Nederlands Milieu- en afvalbeleid

In 1977 heeft het Kabinet-Den Uyl de Afvalstoffenwet vastgesteld, waarin voor het eerst in Nederland beleidstechnisch voor het hergebruik van afvalstoffen werd gepleit. Het thuis composteren en het inzamelen van papier werd gestimuleerd via subsidies en ook moesten probleemstoffen gescheiden worden ingezameld. Deze bepalingen uit de Afvalstoffenwet zijn in 1993 opgenomen en verder gespecificeerd in de Wet milieubeheer, die momenteel in aangepaste vorm nog altijd van kracht is. Artikel 10.21 van de Wet milieubeheer stelt dat gemeenten in Nederland de wettelijke zorgplicht dragen om minimaal eenmaal per week huishoudelijk afval in te zamelen bij elk perceel binnen het gemeentelijk grondgebied waar huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan. Deze zorgplicht beperkt zich niet enkel tot de inzameling van het huishoudelijk afval, maar dekt ook de verwerking van het afval op duurzame wijze (Wet milieubeheer, 1993, artikel 10.21). Gemeenten zijn verplicht het groente, fruit- en tuinafval afzonderlijk in te zamelen en daarnaast kan iedere gemeenteraad in Nederland zelf besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestandsdelen van huishoudelijke afvalstoffen (ibid.).

De Wet milieubeheer en de internationale Kra (2008) verplichten Nederland om periodiek een afvalbeheerplan op te stellen. Momenteel is het Landelijk Afvalbeheerplan 2 (LAP2) actief, opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarin het afvalbeleid voor de periode 2009 tot en met 2015 is beschreven, met een doorkijk tot 2021. De doorlooptijd van het plan is tot eind 2017 verlengd, omdat dit plan in 2015 nog als relevant werd ervaren. Op grond van artikel 10.14 Wet milieubeheer moeten alle lokale overheden rekening houden met het geldende LAP2. In dit afvalbeheerplan is de uitvoering van het programma 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG) opgepakt. Het doel van dit nationale afvalbeleid is om meer duurzame producten op de markt te brengen, bewuster te consumeren en meer te recycleren. Een

onderdeel van het programma VANG is het VANG-HHA, een programma specifiek gericht op het huishoudelijk afval (2015-2025). Het programma VANG huishoudelijk afval (VANG-HHA) is een gezamenlijke ambitie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Rijkswaterstaat (RWS) en de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD). Dit programma is ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het nemen van de nodige stappen om te komen tot een circulaire economie. De publieke partijen hebben als overkoepelend doel om zo optimaal mogelijk bij te dragen aan een circulaire economie. Hierbij moet het ontstaan van afval zo veel mogelijk worden voorkomen, moet geproduceerd afval maximaal gescheiden en gerecycled worden en dienen grondstofketens te sluiten (p.3). De belangrijkste in cijfers uitgedrukte doelstelling is dat elke bewoner van 250 kilo naar 100 kilo restafval per jaar gaat (2020) en naar 25 kilo restafval per jaar vanaf 2025. Daarnaast moet 75 procent van al het huishoudelijk afval in 2020 worden gescheiden. Deze doelstellingen maken namelijk de hoeveelheid grondstoffen en materialen zichtbaar die in de keten blijven. Om deze doelstellingen concreet te maken richt het uitvoeringsprogramma VANG-HHA zich met name op vier actielijnen:

I Gemeenten formuleren ambitieuze afvalbeleidsdoelen

Doel: gemeenten motiveren en ondersteunen bij het opstellen van ambitieuze beleidsdoelstellingen, zodat de beleidsmedewerkers en bestuurders geïnformeerd en gemotiveerd worden over de mogelijkheden van afvalpreventie en afvalscheiding. Dit houdt in het informeren over de kennis, tools en data die in het kader van het programma beschikbaar zijn om gemeenten te ondersteunen bij het maken van een lokale ambitie en de planvorming. Een belangrijk subdoel is om afval meer prioriteit te geven op de gemeentelijke agenda's.

II Gemeenten zijn in staat om werk te maken van eigen beleidsdoelen

Doel: het ondersteunen van gemeenten bij het realiseren van de geformuleerde beleidsdoelstellingen door het beschikbaar stellen van (financiële) middelen en mogelijkheden voor nader onderzoek. Daarnaast worden beleidsmedewerkers bijgeschoold over specifieke thema's in de vorm van bijeenkomsten. Ook worden prestaties uitgewisseld en vergeleken via de Benchmark Huishoudelijk Afval.

III Burgers zijn gemotiveerd bij te dragen aan afvalscheiding en –preventie

Doel: een bijdrage leveren aan de motivering van burgers tot afvalpreventie en –scheiding vanuit de landelijke overheidscommunicatie.

IV Ketenpartijen werken samen aan het sluiten van ketens

Doel: het sluiten van een eerste keten en het opstellen van een concrete checklist om opgedane ervaringen in andere ketens toe te passen. Het sluiten van verschillende materiaalketens is een overkoepelende doelstelling van het Programma VANG en sluit aan bij het kernbegrip: circulaire economie.

2.4 Lokaal afvalbeleid

Zoals vermeld zijn de lidstaten van de Europese Unie vrij om te kiezen op welke manier zij aan Europese richtlijnen gaan voldoen. Dit geldt ook voor de 388 gemeenten in Nederland. Het verzamelen en verwerken van huishoudelijk afval is namelijk een kerntaak van de lokale overheden. Dit betekent dat gemeenten naast het beschreven overkoepelende beleid vooral een grote mate van vrijheid hebben om het afvalbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. Dit is zichtbaar in Nederland. De diversiteit is uitermate groot, want Nederlandse gemeenten hanteren zeer verschillende en uiteenlopende methoden van afvalinzameling. Het gaat zelfs zo ver, dat elke gemeente in Nederland een uniek beheer van afval heeft (Diks, 2016, persoonlijke communicatie, 31 maart 2016). De praktijk wijst uit dat gemeenten voortdurend switchen tussen de verschillende methoden van afvalinzameling. Welke argumentaties heersen bij de gemeenten en wat kan hiervan geleerd worden in de transitie naar een duurzaam afvalbeheer? Dit betekent dat inzicht in de gemeentelijke argumentaties en het denken over afval een belangrijke stap is richting een duurzaam afvalbeheer. Om dit te bereiken is het van belang om de beleidsinhoud van gemeenten in beeld te brengen en te kunnen begrijpen.

Theorie

3.1 Inleiding

Het doel van het onderzoek is om door middel van een discoursanalyse van het afvalbeleid de heersende discourses te ontvouwen, met het oog op het creëren van een duurzamer afvalbeheer. In dit hoofdstuk staat daarom het begrip discours centraal. Met behulp van de discoursanalyse als theoretisch raamwerk kunnen ‘argumentatieve structuren’ (Hajer, 2006, p. 66) worden ontdekt in interviews en beleidsdocumenten. De discoursanalyse dient tevens als hulpmiddel om de beleidsdynamiek, ofwel de veranderingen in beleidssectoren en beleidsprogramma’s, te begrijpen en te verklaren op basis van verhalen (storylines), motieven en vocabulaires. In dit onderzoek wordt bekeken welke verhalen worden ‘verteld’ en met welke argumenten zij worden onderbouwd. Het is van belang om de beleidsinhoud van gemeenten in beeld te brengen en te kunnen begrijpen, alvorens men de relatie met een duurzaam afvalbeheer kan leggen.

3.2 Een definitie van discours

Binnen de discours Theorie zijn diverse stromen te onderscheiden met verschillende opvattingen. Allereerst wordt de term discours grof afgebakend en vervolgens zal een precieze definitie worden gegeven die van belang is voor dit onderzoek. Tennekes (2005) maakt onderscheid tussen drie verschillende manieren waarop het woord ‘discours’ in de sociale wetenschappen wordt gebruikt. Ten eerste is de term discours een aanduiding voor *"datgene wat gezegd wordt", het gesprokene, geschrevene, in symbolen uitgedrukte"* (Tennekes, 2005, p. 11). Deze term is te vergelijken met een ‘discussie’ als in de zin van: de lopende discussie binnen afvalbeheer. Het woord duurzaamheid als onderdeel van het discours van het afvalbeheer betekent dan enkel dat dit begrip vaak door actoren wordt gebruikt. Ten tweede wordt de term ‘discours’ gebruikt als de geldigheid van normen gebaseerd op argumentatieve consensus. Het woord discours heeft hier een normatieve betekenis en gaat dan om een consensusvormend gesprek met machtsvrije communicatie. Ten derde wordt de term ‘discours’ gebruikt als een term met een interpretatieve betekenis, die centraal staat in dit onderzoek. Deze definitie dankt veel aan het werk van Foucault, die redeneerde dat een discours de grenzen van ons denken en handelen bepaalt (Humphreys, 2009). Hierbij vormt taal het beeld op de werkelijkheid, in tegenstelling tot het klassieke beeld van taal als neutraal medium dat de werkelijkheid weergeeft (Hajer en Versteeg, 2005). Het werk van Foucault gaat uit van de aanname dat de werkelijkheid in ieder geval tot op zeker hoogte sociaal wordt geconstrueerd. Dit betekent dat de term ‘discours’ duidt op structurele kenmerken, de regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt, in de relatie tot de sociale context (Tennekes, 2005, p. 11-12). De volgende paragrafen gaan door op deze derde betekenis van de term ‘discours’, waarin wordt uitgegaan van de premisse dat de werkelijkheid sociaal wordt geconstrueerd.

3.3 Beleidsprocessen en de strijd om het beleid

De manier waarop het afvalbeheer als werkelijkheid wordt voorgesteld, is door gemeenten politiek en sociaal geconstrueerd. Over een eenduidige invulling van het afvalbeheer bestaat geen overeenstemming, laat staan over een exacte probleemdefinitie van afval. Beleidsmakers zijn selectief in de overweging wat wel en niet de moeite waard is om als probleem of risico te zien (Ortwin, 2008, p. 2-3). Gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers waarderen afval allen op een andere manier en baseren daar hun afvalbeleid op. Beleid gaat namelijk om het maken van keuzen, waarbij centraal staat wat als probleem wordt gezien, wat de oorzaken zijn en wat daarvoor de oplossingen zijn. Betrokkenen, zoals gemeentelijke beleidsmakers, bedrijven en de samenleving, voeren een argumentatieve, discursieve strijd om invulling te geven aan het beleid. De posities die beleidsmakers en andere relevante actoren innemen zijn gebaseerd op onderliggende structuren van geloof, perceptie en waardering. Schön en Rein noemen dit ‘frames’ (1994, p. 23). Zij beschouwen beleidscontroversen als een strijd tussen partijen die conflicterende frames ten aanzien van een issue hanteren. In dit geval de manier waarop het afvalbeheer als werkelijkheid wordt voorgesteld. In de ambiguïteit van een situatie selecteert een actor bepaalde zaken volgens een bepaald frame. Volgens Tennekes (2005) is dit onvermijdelijk. Hij benadrukt dat actoren niet anders kunnen dan

het onderwerp van discussie in een bepaald kader te plaatsen. Ook Rein en Snow zien frames als ‘windows’ van interpretatie dat individuen in staat stelt de wereld te lokaliseren, identificeren en te labelen (2010). De specifieke benoeming van een situatie beïnvloedt de waarneming van de handelingsmogelijkheden en heeft daarmee gevolgen voor het handelen. De frames waarop de betrokken actoren hun standpunten ten aanzien van het probleem bepalen, zijn volgens ’t Hart en Kleiboer (1995) vergelijkbaar met ‘beleidstheorieën’. Beleidstheorieën kunnen volgens hen worden omschreven als sets van toetsbare hypothesen die aan beleidsvoorstellen ten grondslag liggen. Eén van deze beleidstheorieën bevat het werk van Hajer. Hajer beschrijft de argumentatieve of discursieve strijd om het beleid. Actoren bediscussiëren afval vanuit een discours. Paragraaf 3.4 gaat hierop verder, na de behandeling van de veranderingen van beleidsinhoud.

3.4 De verandering van beleidsinhoud

Hogwood & Pieters (1983) analyseerden lange termijn beleidsontwikkelingen en beleidssectoren. Zij onderscheiden vier (geconstrueerde) ‘ideaaltypen’ van beleidscontinuïteit en dynamiek. Beleidsaanpassing (1) houdt in dat een overheidsbeleid licht wordt gewijzigd (beleidsuitbreiding of niveauaanpassing) en dat het bestaande beleid wel met dezelfde doelstellingen wordt voortgezet. Er is sprake van beleidsinnovatie (2) als een overheidsbestuur zich gaat begeven op een nieuw terrein, wanneer van bestaande wetgeving nog niet of nauwelijks sprake is. Beleidsopvolging (3) wordt gedefinieerd als een bestaand beleid gedeeltelijk of volledig vervangen wordt door een ander beleid. De vervanging van sectorale wetten in het milieubeleid in de Wet algemene bepalingen milieubeleid en later in de Wet milieubeheer is hier een voorbeeld van. Bij beleidsbeëindiging (4) wordt een beleid volledig beëindigd. Het gaat specifiek om een volledige beëindiging zonder het alternatief van een nieuw beleid te geven.

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op beleidsopvolging (derde type), omdat bij gemeenten in Nederland op het gebied van afval vooral dynamiek zichtbaar is in beleid dat het bestaande beleid gedeeltelijk of volledig vervangen heeft of waar beoogd wordt om het beleid te vervangen. Dit gaat veelal gepaard met nieuwe beleidsdoelstellingen en ambities. Volgens Korsten (2015) is de discoursanalyse geschikt voor de analyse van beleidsopvolging en heeft deze benadering een aanzienlijke meerwaarde hierin.

3.5 De discoursbenadering

Na een grove afbakening van de term ‘discours’ wordt in deze paragraaf een precieze definitie gegeven. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de wetenschappelijke onderbouwingen van de discoursanalyse van Hajer (Hajer, 1989; Hajer, 1993; Hajer, 1995; Hajer & Zonneveld, 2000; Hajer & Laws, 2006; Hajer, 2006). Met behulp van de discoursanalyse als theoretisch raamwerk kunnen ‘argumentatieve structuren’ (Hajer, 2006, p. 66) worden ontdekt in interviews en beleidsdocumenten.

Beleid is op te vatten als het ontwikkelen van operationeel beleid en het tegenover elkaar zetten en beoordelen van toekomstgerichte scenario’s, maar is daarnaast ook op te vatten als het vertellen van verhalen. Hajer spreekt over beleid als een ‘verhaal’ of ‘discours’ en het maken van een dergelijk verhaal (‘framen’). Beleidsverandering impliceert dan het aanpassen van het verhaal. Door het analyseren van het beleid krijg je niet direct de doelen te weten, maar vooral het verhaal van mensen en de argumenten en de bestaande gewenste praktijken. Elk beleidsproces bevat ideeën over wat gedaan moet worden om gewenste doelen te bereiken. Deze ideeën moeten mensen overtuigen om het al dan niet te steunen, er iets mee te doen of te laten of om mee te helpen om ander gedrag te vertonen. *Beleid is dan ook een kwestie van bewustwording, taal, argumenten, voorstellen en debat* (Korsten, 2008, p. 12). Beleid wordt daarmee niet enkel geanalyseerd in termen van macht en belangen, maar ook hoe het geïnterpreteerd wordt. Beeldvorming, framing en metaforen worden steeds belangrijker in de beleidsontwikkeling (van der Steen, van der Spek & van Twist, 2010). Een belangrijk aspect is de interpretatie door personen en de betekenis die hieraan verleend wordt. Een beleid wordt hierin opgevat als woorden die mensen overtuigen om een beleid te steunen, om iets te doen en om te zorgen dat mensen een bepaald gedrag gaan vertonen. Het beleid belandt in de ‘hoofden’ van mensen. Ze hebben een oordeel over het beleid en zijn het er wel of niet mee eens en gaan het wel of niet uitvoeren. Beleid doet wat met de samenleving.

Volgens Hajer bestaat het besturen op alle niveaus uit het vertellen van verhalen in de vorm van beleid. Beleidsdocumenten beschrijven een probleem en hoe dit is ontstaan (bijvoorbeeld vanwege een Europese doelstelling), welke aanpak wordt gekozen om dit probleem aan te pakken en de middelen die daarvoor nodig zijn (bijvoorbeeld een gemeente die kiest voor methode X van afvalinzameling). Door een overheid wordt een heersend verhaal (als dominant discours) verteld, terwijl daar van buitenaf meerdere verhalen tegenover worden gesteld (discoursen die de dominante discours als tegenstrijdig zien). Besluitvormende politici moeten worden gezien als personen die verschillende interpretaties hebben over de aanpak van de afvalproblematiek ('frame'-verschillen), wat leidt tot verwarring, botsing en spanning in de politieke arena en daarbuiten. Tegenstrijdige discoursen zijn in dit onderzoek discourscoalities die een ander verhaal vertellen dan het dominante discours en waaruit een ander alternatieve afvalinzamelingsmethode kan voortkomen.

Hajer focust zich met deze definitie op de sociale en fysieke werkelijkheid van het discours. Andere wetenschappers, hebben een bredere definitie. Zo onderscheidt Fairclough (2003, p. 26) een discours als drie aspecten, namelijk als 'way of acting', 'ways of representing' (datgene waar Hajer zich op concentreert) en als 'ways of being'. Fairclough benadrukt hiermee tevens het belang waarop men zich gedraagt ('way of acting') en de manier waarop men laat zien wie men is, de sociale of persoonlijke identiteit van de spreker ('way of being'). Dit onderzoek concentreert zich op beleid, de representatie van de werkelijkheid en het denken in termen van frames, waardoor enkel deze definitie als uitgangspunt wordt gekozen.

3.5.1 Discours en reproductie

Hajer definieert een discours als *"a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that is produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities"* (1995, p. 44). De beleidsdiscours is daarmee geen synoniem voor een discussie over een beleidsprogramma, maar het geheel van ideeën, concepten en categorisering, dat wordt geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd tot een bepaalde bundel van handelingen en waardoor betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale realiteiten. Het gaat niet enkel om de discussie in het afvalbeheer, maar ook om datgene waar deze discussie uit voortkomt. Het zijn structuren die de discussie een bepaalde vorm geven. Alle partijen die betrokken zijn bij het afvalbeheer in Nederland en daarover afspraken maken, benoemen voortdurend de eigen (toegepaste) aanpak om het afvalbeheer mogelijk te maken. Via taal worden discursieve handelingen gereproduceerd, omdat voortdurend over deze aanpak gepraat wordt. Deze discursieve handelingen zijn gebonden aan een bepaalde context en vormen praktijken dat 'sociale samenhangen' zijn rond het handelen van personen. Zo is een bepaalde gang van zaken (de praktijk) waarneembaar in het afvalbeheer. Vanwege het strategisch gedrag door allerlei actoren wordt een discours vervolgens gereproduceerd (Hajer, 2000, p. 19). Via een herinterpretatie of een verandering in de spelregels is het tevens mogelijk dat het verhaal getransformeerd wordt. In dit geval 'valt' de nieuwe discours het dominante discours 'aan'. Indien bijvoorbeeld een nieuwe discours voor het inzamelen van afval ontstaat, kunnen de oude partijen, in samenwerking met eventuele nieuwe partijen, in overleg gaan en het nieuwe discours bepleiten. De oude methode van afvalinzameling kan in dat geval verdrongen worden door een nieuwe, een efficiëntere of een milieuvriendelijkere aanpak, omdat andere sociale samenhangen zijn ontstaan. Het openbaar bestuur (daar waar voor de maatschappij bindende beslissingen worden genomen) vormt de discursieve orde waarin deze uitwisseling plaatsvindt (ibid).

Daarnaast zijn ook discoursen aan de orde die niet via taal lopen, bijvoorbeeld de standaard route die een vuilniswagen maakt door de straten in een stad of wijk. Discoursen creëren als het ware acceptabele (gedrags)regels waarbinnen sociaal leven plaatsvindt. Een gemeente schept namelijk de lokale praktijken als het gaat om afval, door gebruik te maken van een taalstrijd, ook wel machtsstrijd. Een gemeente bepaalt en beheerst hoe over afval wordt gesproken. Zij bepalen bijvoorbeeld of afval vooral dient als nieuwe grondstof, als werkgelegenheid, als iets waar bewoners zo snel en gemakkelijk mogelijk van af moeten, als iets dat zo goedkoop of rendabel mogelijk beheerd moet worden of als een noodzakelijk kwaad waarbij enkel de legitimatie van wet- en regelgeving centraal staat.

3.5.2 Verschillende niveaus van discoursen

Hajer (2000) verdeelt een beleidsdiscours in drie niveaus, die de basis van dit onderzoek vormen.

- Epistemische motieven
- Beleidsvocabulaires
- Verhalen of storylines

Met de 'epistemische motieven' van een discours doelt Hajer op uitdrukkingen die beheerst worden door het 'onbewuste' in mensen. Deze motieven komen naar voren door het bestuderen van allerlei talige uitdrukkingen. Hajer noemt onder andere 'crisis' en 'netwerk' als veelgebruikte termen van deze tijd. Volgens Hajer zijn deze begrippen niet onschuldig (Hajer, 2006). Het heeft een sturende werking. Hij beschouwt deze begrippen niet als een afspiegeling van de werkelijkheid, maar denkt dat deze begrippen zijn gecreëerd doordat de overheid de maatschappij voortdurend benadert in termen van bijvoorbeeld 'crisis' en 'netwerken'. Deze vanzelfsprekendheid kan alternatieven bij voorbaat al als minder voor de hand liggend afschrijven. Hiermee hebben deze termen een invloed op onze waarneming van de wereld.

'Beleidsvocabulaires' bestaan uit concepten die expliciet door beleidsmakers zijn bedacht om inhoud te geven aan een bepaald beleidsprogramma. Rondom het concept afvalbeheer bevinden zich bijvoorbeeld tal van begrippen en termen die gehanteerd worden en zijn uitgedacht om een specifiek beleidsprogramma vorm te geven. Tennekes (2005) omschrijft het als 'technische termen' die een afgebakende betekenis hebben binnen bureaucratische werkprocessen en waarmee men onder 'experts' communiceert (p. 16.). Te denken valt aan 'circulaire economie' en aan Omgekeerd Inzamelen. Bij het concept circulaire economie horen allerlei termen die dit concept vormgeven, voorbeelden zijn afvalloos, zelfvoorzienendheid, delen van kennis en industriële symbiose (materiaaluitwisseling). Bij Omgekeerd Inzamelen gaat het om een lage serviceverlening op restafval, hoge serviceverlening op grondstoffen en afval is grondstof.

Het belangrijkste element van deze discursieve lagen is de 'storyline'. Dit zijn korte aanduidingen, waarin een heel argument, of een geheel van argumenten aan gekoppeld is. Indien een dergelijke aanduiding wordt benoemd, wordt een geheel van argumenten, verhalen en associaties opgeroepen. De belangrijkste functie hiervan is het suggereren van eenheid in de variëteit van de verschillende discursieve componenten van een complex thema (Smaal, 2012, p. 138). Hajer stelt dat een 'storyline' een opwekkende soort van verhaling is die actoren de vrijheid geeft om op basis van verschillende discursieve categorieën betekenis te verlenen aan fysieke of sociale fenomenen. Dit houdt een min of meer consistente verhaallijn in die praktijken en verschijnselen verbindt tot een zinnige waarheidsvinding. Het zijn 'zingevingskaders' die aan het waarnemen van een fenomeen een sociaal geconstrueerd 'waarom' toevoegt. Het interpreteren en begrijpen van datgene wat er om ons heen aan de hand is wordt geordend door 'storylines' die ons doen en laten beseffen welke processen en causaliteiten feitelijk plaatsvinden.

In de maatschappij bestaan meerdere 'storylines' naast elkaar die onderling van elkaar verschillen of zelfs strijdig zijn. Aan deze 'verhaallijnen' verbinden zich diverse actoren die zich uitspreken voor deze denkwijze. Doordat rondom de verschillende argumentatieve verhaallijnen verschillende combinaties van actoren verbonden zijn, wordt gesproken van discourscoalities. Deze discourscoalities kunnen uit verschillende overtuigingen aanhanger, gebruiker en reproducent zijn van een verhaallijn aan maatschappelijke fenomenen. Zo kan een gemeente een andere overtuiging hebben dan een bewoner of een bedrijf over hetzelfde verhaal. De overtuiging van een gemeente waar Diftar (financiële prikkel) is ingevoerd kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op milieuredenen, terwijl het voor de bewoners vooral van belang is om grip te hebben op de eigen kosten.

Volgens Hajer is (bij afvalbeheer) het nationale beleid, maar ook de lokale overheid te omschrijven als het strijdtoneel waarop diverse 'storylines' vechten om erkenning door een meerderheid van het publiek. Om zo de basis van deze waarheidsvinding te rechtvaardigen en vervolgens interventies te kunnen plegen (in het beleid). In deze strijd om het definiëren en bevestigen van de waarheid spelen drie aspecten een rol: geloofwaardigheid, accepteerbaarheid en vertrouwen in de 'storyline'. Een bepaald discours zorgt ervoor dat de geloofwaardigheid (*credibility*) van de spreker, (en daarmee de kans dat zijn bijdrage op een bepaald terrein serieus genomen wordt), afhankelijk is van de vraag of hij refereert aan de 'juiste' ideeën, concepten

of categorieën (Tennekes, 2005). Bijdragen die namelijk niet aansluiten in termen van het heersende discours, worden in de discussie gemarginaliseerd. De discoursentheorie gaat uit van machtsuitoefening als een onpersoonlijke vorm. Weliswaar onpersoonlijk, maar met gevolgen die een bepaalde persoon of groep wel degelijk beter uitkomt dan de andere. De machtsuitoefening bestaat uit fysieke dwang en dreiging omdat de spreker de mogelijkheid heeft om de ander te laten denken zoals hij wil of te doen wat hij wil. Daarnaast kan een spreker de toegang tot de mogelijkheden voor andere sprekers ontzeggen. Bovendien kan informatie worden achtergehouden, om de ene voorstelling van de situatie aannemelijker te maken dan de andere. Dit wil zeggen dat macht niet alleen wordt uitgeoefend met dwang, maar ook door middel van het discours, of met behulp van het discours. Tegelijkertijd gaat de discoursentheorie er van uit dat het discours ook de inzet van de machtsstrijd is. Elke discussie kan worden opgevat als een strijd om discursieve dominantie, om het overwicht bij het benoemen van de situatie te hebben. Een discours verwijst volgens Tennekes (2005) naar een gestructureerde discussie. Naarmate een discussie meer gestructureerd is, is tevens meer sprake van een discours. Een discussie is meer gestructureerd naarmate minder frames in de discussie aanwezig zijn. Volgens Fischer (1995) is in het meest extreme geval een discussie zodanig gestructureerd dat maar één frame aanwezig is waar alle deelnemers aan refereren. Dit betekent dat sprake is van een discours in haar meest sterke vorm, oftewel een 'hegemoniaal' frame, aldus Fischer (p. 79). Daartegenover, zou men volgens Tennekes (2005) niet moeten spreken van een discours, indien de deelnemers in hun spreken aan een veelvoud van frames kunnen refereren. Binnen gestructureerde discussies zijn vaak meerdere frames aanwezig. Daarbinnen is één specifiek frame aan te wijzen dat dominant is ten opzichte van de andere frames. In dit onderzoek wordt door middel van de discoursanalyse onderzocht welke frames dominant aanwezig zijn bij gemeenten. Het dominante frame wordt door de belangrijkste actoren namelijk omgezet in beleidsuitvoering. Een hegemoniaal discours kan ook worden 'verdreven'. Wanneer het hegemoniale discours wordt verdreven leidt dit tot een aanzienlijke herordening van actorcoalities en instituties. Een discours (waarvan de storyline het voornaamste element is), wordt namelijk vertaald in institutionele arrangementen waaronder beleidsconcepten en uitvoerende instituten.

De discoursanalyse is gericht op het onthullen van sociaalpsychologische kenmerken van personen. Dit onderzoek zal een discoursanalyse hanteren als methode om de constructie van de sociale werkelijkheid te onderzoeken. Betekenissen die personen geven aan woorden en beelden (bijvoorbeeld beleidsdocumenten) hangen af van persoonlijke en culturele aannames en helpen ook om culturele aannames in stand te houden. Culturele aannames worden door personen verbonden aan bepaalde gebeurtenissen. Taal en beelden hebben een sociaal-culturele waarde die op haar beurt weer effecten teweeg brengen (MacDonald, 2003, p. 73).

Wanneer het centraal stellen van het discours en de strijd om framing en zingeving van vraagstukken centraal staat in het politieke debat en de strijd rondom beleid heeft dit gevolgen ten aanzien van het kijken naar beleidsveranderingen. De actor staat hierdoor niet langer centraal en kan niet meer geordend worden volgens een centrum-periferie-structuur. Er is geen sprake van een blauwdruk of basis van rationeel handelen van actoren, maar slechts van een gedeeld 'besef' van een discours, waarom zij zich verenigen. Anders dan in 'advocacy'-coalities (Advocacy Coalition Framework) is binnen discourscoalities sprake van een tijdelijke binding van partijen rondom een bepaalde beargumentering van de werkelijkheid, in plaats van dat zij in essentie dezelfde normen en waarden delen. Zoals eerder vermeld kan een discourscoalitie actoren met verscheidene overtuigingen hebben, terwijl in advocacy-coalities sprake is van een harde kern van overeenstemming op dit gebied. Bovendien kunnen diepgewortelde meningsverschillen over een te voeren beleid zich volgens de advocacy-framework-theorie voordoen in een strijd om de soort beleidsinterventie en de noodzaak hiervan. De discoursanalyse gaat verder door de strijd te zoeken in conflicterende waarheidsvisies en probleemdefinities, die het hoe en waarom van verschillende sociale en fysieke verschijnselen in radicaal ander perspectief plaatsen. De strijd om de 'methodologie' of aanpak van een vraagstuk is volgens discoursanalyse dus intersubjectief en epistemologisch gefundeerd.

‘Storylines’ zorgen ervoor dat fragmentatie overwonnen wordt. Er kan zodoende ‘discursive closure’ ontstaan. Dit zijn volgens Gilchriese passieve en repetitieve praktijken die ervoor zorgen dat er een conflictvrije ervaring blijft bestaan (2015). ‘Discursive closure’ zorgt ervoor dat andere betekenissen worden uitgesloten. Volgens Hajer wordt een discours dominant indien een eenheid (bijvoorbeeld een beleidsterrein, een gemeente, een bedrijf of de samenleving als geheel) door de wereld wordt geconceptualiseerd als ‘traditioneel’, ‘natuurlijk’ of ‘normaal’ (in Späth, 2012, p. 1261). Dit betekent echter ook dat bepaalde blinde vlekken in stand worden gehouden (Tennekes, 2005). Deze blinde vlekken kunnen een bepaald discours, bijvoorbeeld een pro-duurzaam discours, blijvend in de weg staan. Ook worden actoren met een ‘discursive closure’ gepositioneerd, omdat bij een ‘discursive closure’ normen en waarden van schuld, urgentie en verantwoordelijkheid aan actoren worden toegeschreven (Hajer, 1993).

3.5.3 Analyse

De manier van Hajer om beleidsverandering in kaart te brengen wordt ook wel ‘argumentatieve discoursanalyse’ genoemd. Dit houdt in dat de nadruk wordt gelegd op het niveau van analyse, namelijk het construeren en deconstrueren van argumentaties in beleid en politiek, om hiermee door te dringen tot een informatielaag. Deze informatielaag is niet zomaar vast te leggen of waar te nemen en vereist een onderzoek om hem effectief te kunnen lezen en begrijpen. Het lezen van deze informatielaag vindt plaats door middel van het op zoek gaan naar samenhangende visies, die impliciet naar voren komen in documenten en interviews. Het belangrijkste element hiervan is zoals beschreven de ‘storyline’. De drie lagen van een discours (epistemische motieven, beleidsvocabulaires en verhalen of ‘storylines’) zijn te analyseren. Het is mogelijk om de beleidsvocabulaires (bewust bedachte concepten) te analyseren, om de epistemische motieven (onbewuste talige uitdrukkingen) te ontdekken en om discourses met elkaar te vergelijken. Zo zijn ongetwijfeld verschillende interpretaties waarneembaar over het beleidsprogramma Afval. De discoursanalyse legt door middel van aangetroffen regelmatigheden in ideeën, concepten en categorieën bepaalde patronen bloot. Dit onderzoek gaat op zoek naar de manier waarop beleidsproblemen door betrokken actoren worden voorgesteld, wat als ‘normaal’ en wat als ‘probleem’ wordt gezien, tot welke oplossingsrichtingen dit lijkt te dwingen en welke blinde vlekken hiermee in stand worden gehouden.

“De discoursanalist zoekt naar de structurele kenmerken van de manier waarop in de discussie de werkelijkheid wordt voorgesteld, hoe deze structurele kenmerken zich verhouden tot de sociale context en welke consequenties dit heeft. Dit is een interpretatieve conceptualisering, niet alleen omdat het discours een manier is waarop de actor zijn omgeving interpreteert, maar ook omdat de onderzoeker een keuze maakt om volgens een bepaalde heuristiek naar de structuur in de discussie te zoeken. Het is in dat geval aan de discoursanalist om de ‘ideeën’ achter de woorden te vinden en aan te tonen dat het steeds dezelfde ideeën zijn, dat er met andere woorden een structuur in de ideeën zit” (Tennekes, 2005, p. 11-12).

Om een discours te analyseren zal gekeken moeten worden naar de taal en de begrippen waarmee actoren elkaar bestrijden of het eens zijn over een richting. Ook moet gekeken worden naar de positioneringen: wie mag mee doen en wie niet? Actoren kunnen op een systematische manier worden buitengesloten van een discussie, dan wel minder goed in staat worden gesteld om een discours te beïnvloeden (Tennekes, 2005). Hierin is het selectieproces belangrijk indien een leerproces op gang wordt gezet binnen een discours. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bedrijven ‘buitensluiten’ die achter een bepaalde methode van inzameling staan. Hajer kijkt niet naar actoren in de zin van: wie beslist of wie krijgt wat, maar naar de praktijken. Indien een gemeente in haar praktijken bepaalde structuren hanteert die staan voor het scheiden van afval aan de bron, dan past daar geen bedrijf in die als visie nascheiding heeft. Hajer zoekt naar de wijze waarop het politiek proces via praktijken vorm krijgt en welke actoren in deze praktijken macht uitoefenen en op welke manier.

In de afvalwereld is een belangenstrijd zichtbaar over de wijze waarop afval beheerd moet worden. Het probleem dat aangepakt moet worden is dat gemeenten naar maximaal 100 kilo restafval per inwoner per jaar moeten en dat 75 procent van het afval gescheiden moet worden ingezameld, beide in 2020. Verder gaat het in de afvalwereld om een belangenstrijd over de wijze waarop dit aangepakt moet worden. Korsten (2008) benadrukt dat de belangenstrijd een knokpartij is tussen verschillende belangenbehartigers en bestuurders (beslissers) met eigen waarnemingen, informatiebronnen, waarderingen en interpretaties,

waardoor de uitslag niet consistent of logisch hoeft te zijn (p. 7). Hierbij is sprake van verschillende meningen over de kwaliteit van beschikbare kennis. Dit is tevens duidelijk in het afvalbeheer van de Nederlandse gemeenten, omdat gemeentelijke beleidsmakers beslissen op basis van eigen waarnemingen en interpretaties en op basis van verschillende informatiebronnen.

Een discoursanalyse is in het algemeen gericht op het verkrijgen van kennis over hoe sociale werkelijkheden via discursieve praktijken geconstrueerd worden en hoe deze constructies het karakter kunnen krijgen van vanzelfsprekendheden (Hajer & Versteeg, 2005). Om de invloed van discourses of frames te bestuderen, zullen discourscoalities bekeken dienen te worden (Hajer, 2006). Daarbij worden groepen die een specifieke set verhaallijnen delen in een bepaalde tijdperiode, in de context van een te identificeren reeks van handelingen ontmanteld (Hajer, 2006, p. 70). Wanneer een bepaald discours zo dominant is geworden dat ze in beleid wordt overgenomen, spreekt Hajer (1993) van een discoursinstitutionalisering. Deze institutionalisering is te ontdekken. De geschreven en gesproken bronnen over het afvalbeheer worden bestudeerd om te ontdekken of er regelmaat gevonden kan worden in de manier waarop er over het afvalbeheer gesproken wordt (Hajer & Versteeg, 2005). Er wordt op zoek gegaan naar hoe mensen, gebeurtenissen, problemen en oplossingen categoriseren. Indien hier een regelmaat in gevonden wordt, dan is er sprake van een dominant discours (Sleegers, 2010).

Nederland bestaat uit 388 gemeenten, waarvan weliswaar elke gemeente een uniek afvalbeheer voert, maar waar ook veel gemeenschappelijke en samenhangende visies gedeeld worden. Uit het vooronderzoek (landelijke bijeenkomsten, NVRD, 3 december 2015 en 19 januari 2016) is gebleken dat in Nederland een onderscheid te maken is in veel voorkomende en opkomende methoden van afvalinzameling, die het resultaat zijn van een bepaald discours. Bij dertien gemeenten wordt onderzoek gedaan naar de motieven, de vocabulaires en de verhaallijnen. Vervolgens worden deze discourses met elkaar vergeleken. De onderzochte motieven, vocabulaires en verhaallijnen van een veelvoud aan gemeenten toont aan hoe afval geconceptualiseerd wordt, welke handelingen hieruit voortkomen en wie zich aan deze verhaallijn verbindt (zie 1.6.2 'Operationalisering'). Er wordt inzicht verkregen in de gemeentelijke argumentaties en het denken over afval. Door de toevoeging van het technische aspect worden de resultaten vergeleken en bekeken hoe deze verklaard kunnen worden op basis van de patronen uit de verhaallijnen. Door het in kaart brengen van de beleidsdynamiek rondom het afvalbeleid kan verklaard worden hoe verandering is opgetreden, wat bedrijven de mogelijkheid geeft om adequater beleidsinterventies te kunnen plegen. Bovendien wordt geanalyseerd wat we kunnen leren van de gemeentelijke argumentaties en het wederzijds leren tussen gemeenten. Allen met het oog op het leveren van een bijdrage aan datgene waar beleidstechnisch de EU en het Rijk naar toe willen: een verbeterd, duurzaam afvalbeheer (circulaire economie).

Methodologie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek uiteengezet. Alle stappen worden doorlopen om het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd gaat worden, beschreven. Paragraaf 4.2 begint met het plaatsen van dit onderzoek in het wetenschapsfilosofisch debat. Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op de onderzoeksstrategie (het type onderzoek). Paragraaf 4.4 beschrijft het onderzoeksmateriaal en de dataverzameling van dit onderzoek. Deze paragraaf geeft inzicht in de manier waarop de empirische gegevens tijdens dit onderzoek verzameld zullen worden. In paragraaf 4.5 wordt de data-analyse beschreven. Hierin worden de analysemethoden in de verschillende stadia van het onderzoek beschreven.

4.2 Wetenschapsfilosofisch debat

De concurrerende paradigma's voor het doen van onderzoek, uiteengezet door Guba & Lincoln in 1994, leggen een belangrijke wetenschappelijke basis als het gaat om de manier waarop verschillende wetenschappers naar de werkelijkheid kijken en welke methoden zij kiezen voor het doen van onderzoek. Guba en Lincoln typeren vier paradigma's, namelijk het positivisme, het postpositivisme, critical theory en het (sociaal)constructivisme. Deze paradigma's zijn uiteengezet aan de hand van ontologische, epistemologische en methodologische kenmerken (p. 109, 1994). Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich het positivisme, waarin wetenschappers uitgaan van één realiteit (de echte werkelijkheid) die 'wij' kunnen begrijpen. De onderzoeker is in staat om de realiteit objectief te onderzoeken. Bij de positivistische methodologie draait het om experimenten en de verificatie van hypothesen. Aan het andere uiterste van het spectrum bestaat het constructivisme. In dit paradigma zijn meerdere werkelijkheden mogelijk die context gebonden zijn. Op het epistemologische vlak wordt waarde gehecht aan subjectiviteit en interactie. Constructivisme maakt gebruik van hermeneutiek en dialectiek als methodologische kenmerken.

Sociaal-constructivisme

Dit onderzoek wordt opgezet en uitgevoerd op basis van de uitgangspunten van het sociaal-constructivistische paradigma. Deze positie in het wetenschapsfilosofisch debat vormt de achtergrond waartegen de theoretische en methodologische keuzen van dit onderzoek zijn gemaakt. Dit paradigma is gekozen omdat Nederlandse gemeenten een verschillende kijk hebben op de werkelijkheid (het afvalbeheer). Deze perspectieven moeten apart uiteengezet en geanalyseerd worden alvorens het beantwoorden van de algemene doelstelling. De ontologische vraag (wat is er?) naar de aard van de materiële of fysieke werkelijkheid is van minder betekenis in dit onderzoek. Beleidswetenschappelijk is het van belang welke gemeentelijke motieven, vocabulaires en verhaallijnen aanwezig zijn. Dit zijn normatieve kwesties waarover verschillend wordt gedacht. De interpretatie van de werkelijkheid door actoren in beleidsprocessen is daarmee het object van studie.

Constructivisten traceren patronen terug naar de persoon die hen observeert en de wereld die we waarnemen is in feite een wereld die zelf is gecreëerd (Moses & Knutsen, 2012, p.167). Actoren construeren de werkelijkheid en beschouwen deze vervolgens als reëel. In beleidsprocessen wordt de betekenis van de werkelijkheid sociaal geconstrueerd. Wat feiten uiteindelijk tot feiten maakt is dat ze worden gedeeld (het discours). De werkelijkheid is niet dat wat een wetenschapper 'ziet', maar dat wat het te bestuderen subject ervaart (Thomas, 2013, p. 111). Het sociaal-constructivisme gaat er verder vanuit dat kennis een menselijk en sociaal product is (Moses & Knutzen, 2009, p. 9). In dit onderzoek naar beleidsprocessen in het afvalbeheer en discourses vanuit de sociaal-constructivistische benadering staan de werkelijkheidsdefinities (interpretaties en centrale gespreksonderwerpen in het beleidsproces) van diverse actoren centraal. Mensen zijn niet zozeer een product van een structuur zoals een organisatie (positivisme) maar zijn actief betrokken bij de ontwikkeling daarvan (ibid.). Actoren hebben de mogelijkheid de werkelijkheid te construeren en eigen gedrag en keuzen te veranderen. Naarmate interacties intensiever worden en zich verder ontwikkelen ontstaan bepaalde patronen, oftewel een sociale structuur of een

netwerk. De definitie van de werkelijkheid wordt in dit onderzoek beschouwd als het resultaat van interacties, die zichtbaar worden door communicatie (wie doen er mee, hoe doen zij mee en wat wordt er uitgewisseld?).

4.3 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek staat een diepgaand onderzoek centraal. Deze aanpak maakt het mogelijk om te komen tot diepgang, detaillering en een sterke onderbouwing. Daarnaast wordt onzekerheid geminimaliseerd aangaande de validiteit en bruikbaarheid van de resultaten (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 156). Deze benadering legt daarentegen wel een beperking op als het gaat om de generalisering van de resultaten. Deze beperking wordt ingeperkt door een grote 'breedte' op te zoeken in de diepgang, namelijk dertien gemeenten. Het onderzoek wordt daarnaast uitgevoerd vanuit een beschouwende, kwalificerende en interpreterende benadering waarin gegevens worden verzameld (empirisch) om daarvan een analyse te maken om tot uitspraken te komen die door middel van tekst gerapporteerd zullen worden.

Type onderzoek

In deze paragraaf wordt de keuze voor een (meervoudige) vergelijkende casestudy als gehanteerde onderzoeksstrategie verantwoord. Met het oog op de doelstelling en de theorie die nodig is om deze doelstelling te beantwoorden, is diepgaand praktijkonderzoek vereist. Om een discours te kunnen analyseren zijn achterliggende motieven, vocabulaires en verhaallijnen noodzakelijk, die met deze vorm van onderzoek maximaal benut kunnen worden. Deze vorm van praktijkonderzoek wordt gecombineerd met open vragen tijdens face-to-face interviews. Deze interviews zullen versterkt worden met inhoudsanalyses van minimaal twee beleidsdocumenten per case. Deze 'methodentriangulatie' wordt uitgevoerd om tot gefundeerde resultaten te komen die meerdere bronnen binnen één case onderzoeken. De keuze voor de gemeenten die onderzocht worden, wordt gebaseerd op een strategische steekproeftrekking in plaats van een aselechte trekking te hanteren. Dit betekent dat de keuze niet gebaseerd is op toeval, maar dat de doelstelling de leidraad vormt bij het vaststellen van de casussen. Dertien gemeenten zullen onderzocht worden die allen representatief aan het fenomeen zijn. Geddes (2003) benadrukt dat de totale bandbreedte van het onderzoeksobject vertegenwoordigd moet zijn binnen een onderzoek bij de casusselectie. De casussen worden geselecteerd op basis van een diversiteit met betrekking tot een aantal concepten, verspreid over Nederland. Onder deze gemeenten worden gemeenten geselecteerd waarin een bepaald discours zo dominant is geworden dat bepaalde concepten als resultaat in het beleid zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk: Omgekeerd Inzamelen, gemeenten die met een 'Diftar-systeem' werken en gemeenten die een onveranderlijke en traditionele afvalverwerking hanteren. De verhouding van het aantal interviews bij gemeenten met Diftar (5), Omgekeerd Inzamelen (1) en de traditionele methode (7), komt overeen met het beeld op landelijk niveau. Diftar gemeenten zijn in Nederland voor circa één derde vertegenwoordigd. De traditionele methode voor meer dan één derde en Omgekeerd Inzamelen is een nieuw inzamelconcept, gehanteerd door slechts enkele gemeenten, en is meegenomen omdat uit vooronderzoek blijkt dat dit een duurzame en innovatieve trendbreuk is. Nascheiding is een vierde inzamelconcept voor circa twee miljoen mensen in Noord-Nederland en is beargumenteerbaar niet meegenomen in dit onderzoek. Scheiden aan de bron wordt namelijk gestimuleerd vanuit het Rijk, mede omdat dit een gedragscomponent bij de burger meepakt. Niet alle afvalstromen zijn na te scheiden, waardoor de noodzaak tot bronscheiding zal blijven, en dus de noodzaak om via beïnvloeding van burgergedrag op verbetering van deze stromen in te zetten (Van Raak et al., 2014). Bovendien is de hoeveelheid nascheiding technisch begrensd, en niet, zoals bij bronscheiding, door sociale aspecten. Dit systeem vergt geen inzet van burger, gemeenten en inzamelingsystemen (ibid.). Daarnaast is de kwaliteit vaak niet zo hoogwaardig dan bij bronscheiding het geval is. Wél is de potentie van deze optie aanwezig om als aanvullende methode op bronscheiding te dienen. Daarom wordt nascheiding als aanvullende optie onderzocht binnen de gemeenten van de eerder genoemde inzamelconcepten.

Enkel gemeenten met meer dan 40.000 inwoners zullen geïnterviewd worden. Hiermee wordt uitgesloten dat er sterke verschillen tussen de cases zijn (wat een beperking oplevert voor algemene beschrijvende uitspraken). Anderzijds kan een causaal verband tussen fenomenen worden bekeken omdat de cases ook maximaal van elkaar verschillen op de onafhankelijke variabele (inzamelingsmethoden, voortkomend uit

een bepaald discours). Deze aanpak resulteert in positieve consequenties als het gaat om de externe geldigheid. Dit type onderzoek maakt het verder mogelijk om een zo integraal mogelijk beeld te krijgen van alle gemeenten als geheel (holisme). De onderzoekseenheden worden bestudeerd in de eigen sociale omgeving die niet verstoord wordt tijdens het onderzoek.

Tot slot wordt binnen de vergelijkende casestudy gekozen voor de variant 'hiërarchische methode'. Dit houdt in dat het onderzoek in twee fasen wordt uitgevoerd. In fase één is het van groot belang dat de afzonderlijke dertien cases zo veel mogelijk onafhankelijk van elkaar worden bestudeerd. Dit gebeurt volgens een vast patroon. Hiermee wordt fase twee vergemakkelijkt. In deze fase zullen de afzonderlijke cases met elkaar worden vergeleken. Door deze variant toe te passen worden overeenkomsten en verschillen sterk uitgedrukt en kan het onderzoek in een hoger abstractieniveau van kennis worden gezet omdat afzonderlijke cases onder meer algemene abstracte noemers worden geplaatst.

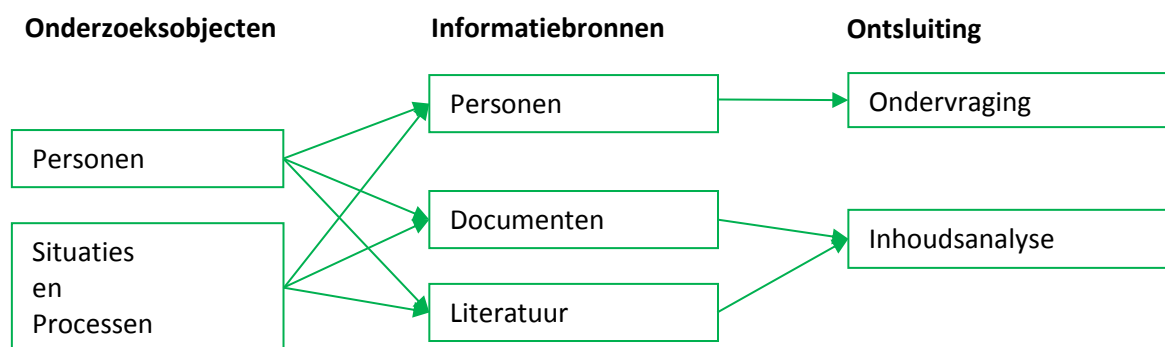
Voor- en nadelen

De voordelen van de meervoudig, vergelijkende casestudy zijn uiteenlopend als het gaat om praktijkgericht onderzoek. Ten eerste biedt deze onderzoeksstrategie mogelijkheden om een integraal beeld te krijgen van dertien verschillende cases. Dit levert bruikbare kennis op over het afvalbeheer dat is gericht op verandering van de bestaande situatie (advies voor een duurzaam afvalbeheer). Pogingen tot verandering zijn immers riskant wanneer een object niet in al zijn facetten is onderzocht. Ten tweede biedt praktijkgericht onderzoek een mate van wendbaarheid (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 186). Het is gemakkelijker om tijdens het onderzoek van koers te veranderen. Dit is niet mogelijk bij een experiment of survey waarbij sprake is van een voorstructurering. Een derde voordeel is dat de resultaten vaak eerder door het 'werkveld' worden 'herkend, begrepen en geaccepteerd' (ibid.) dan die van een kwantitatieve survey dat Verschuren en Doorewaard als enigszins kunstmatig zien. Dit is te herleiden uit het feit dat de onderzoeker een minder afstandelijke rol inneemt. Bovendien benadert de kwalitatieve dataverzameling meer het gezonde verstand en zijn de gegevens meer alledaags van karakter (ibid.). Het gevolg hiervan is dat de resultaten herkenbaarder zijn en meer geaccepteerd worden dan in een survey of experiment het geval is (Thomas, 2013). Deze acceptatie door het 'werkveld' is een voorwaarde om een daadwerkelijke bijdrage te leveren aan het veranderingsproces in het afvalbeheer.

Een potentieel nadeel, aldus Verschuren en Doorewaard, is de externe geldigheid van het onderzoek die onder druk staat (2015). Logischerwijs is het moeilijker om uitspraken te doen over het geheel indien een klein aantal is onderzocht. Waar de interne geldigheid aanzienlijk groot is (door de wendbaarheid, de diepgang en de arbeidsintensiviteit), komt de externe validiteit daarentegen in dit onderzoek onder druk te staan. Deze beperking wordt ingeperkt door toch een grote 'breedte' op te zoeken in de diepgang, namelijk dertien gemeenten. Een ander nadeel zit volgens tegenstanders in de vaagheid van het onderzoek, omdat een kwalitatieve casestudie interpretatief van aard is en is gebaseerd op motivaties en toelichtingen (Hendriks, 2007, p. 78). Dit nadeel wordt beperkt door een gestandaardiseerde vragenlijst en meerdere cases, allen gebaseerd op theoretische grondslagen van de discoursanalyse. Polkinghorne benadrukt dat het weliswaar om subjectieve belevingen gaat waarnaar je op zoek bent, maar dat dit niet toevallig is omdat we patronen, structuren en belevingen delen (1989, p. 78). De expertinterviews (deskundigen) zullen op een methodische en systematische manier geïnterpreteerd worden (objectieve hermeneutiek). Volgens Oeverman en Zuffner levert dit betrouwbare informatie op omdat de onderliggende structuur onvermijdelijk naar boven komt en zodanig is, dat iedereen in staat is een zelfde conclusie te trekken. Je zoekt niet naar waarheden maar naar structuren en een structuur is niet subjectief (ibid.)

4.4 Onderzoeksmateriaal

Naast de onderzoeksstrategie moet bepaald worden wat voor soort materiaal voor het onderzoek benodigd is en waar en hoe dit materiaal bemachtigd wordt (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 205). De informatie die benodigd is voor dit onderzoek heeft betrekking op personen en situaties en processen. Dit zijn de objecten van onderzoek (zie tabel 4.4.1). De onderzoeksobjecten, informatiebronnen en wijze van ontsluiting worden verder toegelicht.



Tabel 4.4 Objecten van onderzoek en de bronnen van informatie alsmede de technieken voor de ontsluiting voor deze bronnen (gebaseerd op Verschuren en Doorewaard, 2015)

4.4.1 OnderzoeksoBJECTEN en informatiebronnen

Personen

In dit sociaalwetenschappelijke onderzoek zijn personen de belangrijkste bron van data en informatie. Deze informatiebronnen verschaffen ten eerste een grote diversiteit aan informatie. Deze diversiteit is zichtbaar omdat de personen zullen fungeren als bron als respondent, als informant en als deskundige. De personen in kwestie fungeren als respondent, omdat gevraagd wordt naar de meningen, opvattingen, interesses, motieven en houdingen. Dit is belangrijk om het discours, het geheel van ideeën, te achterhalen. Zij worden ook gezien als deskundige, omdat zij kennis en ervaring verschaffen, namelijk de hoeveelheid restafval en het scheidingspercentage. De personen dienen tevens als informant, omdat zij data verschaffen over de door hen gekende situaties en processen rondom het afvalbeheer. Een tweede voordeel van deze informatiebron is de relatief snelle wijze waarop de kennis en data tot stand komen. Door ambtenaren te interviewen die belast zijn met de afvalproblematiek hoeft niet het hele afvalbeheer bekeken te worden vanuit het eigen oog. Een derde voordeel is de grote mate van stuurbaarheid en daarmee met de zekerheid dat de vraagstelling beantwoord kan worden. De mogelijkheid is aanwezig om precies op de benodigde informatie aan te sturen. Hoewel een nadeel van deze informatiebron is dat personen gekleurde en sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven, wordt dat in dit onderzoek niet verwacht, omdat het niet om persoonlijke of bedrijfsgevoelige informatie gaat.

Documenten

Documenten vormen de tweede informatiebron waaruit gegevens geput gaan worden. Wanneer een bepaald discours zo dominant is geworden dat ze in het beleid wordt overgenomen, is er volgens de theorie sprake van een discoursinstitutionalisering. Het milieubeleid en het afvalbeleid zijn belangrijke documenten die het beleid als verhaal vertellen. Gemeentelijke beleidsdocumenten zijn in grote hoeveelheid beschikbaar en voor de verzameling en de ontsluiting hoeven geen kosten te worden gemaakt. Het gemeentelijke beleid is publiek toegankelijk. Documenten komen in principe tot stand zonder dat de makers zich realiseren dat ze ooit gebruikt gaan worden in een onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2015). Sociaalwenselijk gedrag wordt hierdoor vermeden. Bovendien zijn documenten 'slijtvast', dat wil zeggen dat documenten eindeloos geraadpleegd kunnen worden.

Literatuur

De derde en laatste informatiebron is de literatuur. De discoursanalyse van Hajer heeft de basis voor dit onderzoek gelegd. Deze literatuur is reeds beschreven en bevat een heldere beschrijving van de werkelijkheid. Vanwege het reflecterend karakter is de literatuur als kennisbron gehanteerd.

4.4.2 Ontsluiting

In samenhang met de onderzoeksoBJECTEN en informatiebronnen is de ontsluiting de manier waarop uit de informatiebronnen de gewenste informatie kan worden gehaald.

Ondervraging

De personen worden ondervraagd aan de hand van individuele, face-to-face interviews. De interviews zullen semigestructureerd van aard zijn, waarin de interviewvragen voortkomen uit een topiclist gebaseerd op de discours Theorie. Deze vragen zijn weergegeven in de operationalisatie (paragraaf 1.6.2) en de topic list semigestructureerd interview (bijlage 2). De thema's en hoofdvragen over het discours en de beleidsverandering liggen vast, omdat dertien cases onafhankelijk en afzonderlijk worden onderzocht. Zoals eerder vermeld is dit noodzakelijk om valide gegevens te verzamelen in de vergelijking van de analysesresultaten. De ondervraging is daarmee voorgestructureerd, maar bevat wel open vragen, waardoor het mogelijk is om de vragen in een andere volgorde te stellen of om de vragenlijst uit te breiden. Dit type interview biedt structuur en houvast en er is tevens de flexibiliteit om dieper op een antwoord in te gaan en om uitleg te vragen. Het voordeel van face-to-face interviews is dat de ondervraging tevens gebaseerd is op gezichtsexpressies en andere lichaamstaal, waardoor de antwoorden met meer juistheid geïnterpreteerd kunnen worden. Een discours is een complex onderwerp, waardoor deze vorm voorkeur geniet omdat het personen extra stimuleert en motiveert om meer informatie te geven (Verschuren en Doorewaard, 2015, p. 224). De interviews worden, mits toegestaan, opgenomen met een mobiele telefoon. Het geluidsfragment van de interviews is enkel toegankelijk voor de onderzoeker en voor de Radboud Universiteit Nijmegen.

Inhoudsanalyse

De inhoudsanalyse is de techniek die wordt gebruikt voor het genereren van gegevens uit de documenten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een categorieënstelsel. Dit is een waarnemingsschema waarop bij het bestuderen van de documenten gelet gaat worden. Deze zaken komen expliciet voort uit de doel- en vraagstelling, waarbij op zoek wordt gegaan naar de betekenissen die de beleidsmakers aan het document geven. De inhoudsanalyse vormt hiermee een aanvulling op de interviews en heeft een vergelijkend waarnemingsschema op basis van het discours en de beleidsverandering. Om de beleidsverandering te toetsen worden de twee laatste documenten met elkaar vergeleken. De publicaties worden verkregen via reguliere bronnen, zoals de gemeentelijke websites.

- DS1: - wat 'betekent' afval in dit document voor de gemeente; hoe wordt afval gezien en geïnterpreteerd?
- wat is de centrale gedachte van het afvalbeheer achter het geproduceerde huishoudelijke afval in het document?
- met welk verhaal wordt afval naar buiten gebracht in het document van de gemeente?
- welke talige uitdrukkingen (vocabulaires), betekenissen en beelden liggen hieraan ten grondslag?
- DS2: - welke handelingen worden beschreven om deze centrale gedachte in de fysieke en sociale werkelijkheid waar te maken?
- welke methode van afvalinzameling behoort tot deze handelingen?
- DS3: - welke actoren (discourscoalities) binden zich aan dit verhaal (beleid)?
- hoe wordt deze storyline in stand gehouden door de actoren?
- wat zijn de motieven voor deze storyline?
- BD1: - is in de laatste tien jaar sprake geweest van een verandering in het beleid rondom afvalbeheer?
- BD2: - wat zijn de verschillen?
- wordt beschreven hoe deze beleidsinterventies tot stand zijn gekomen?

De onderzoekobjecten, informatiebronnen en ontsluiting zijn samengevat in tabel 4.2.2:

Bronnen	Soort/aantal*	Ontsluiting
Personen	Gemeenten Diftar Beleidsmedewerker gemeente Maastricht (1*) Beleidsmedewerker gemeente Nijmegen (1*) Beleidsmedewerker gemeente Deventer(1*) Beleidsmedewerker gemeente Etten-Leur (1*) Beleidsmedewerker gemeente Wijchen (1*) Gemeenten Omgekeerd Inzamelen Beleidsmedewerker gemeente Zwolle (1*) Gemeenten traditionele methode Beleidsmedewerker gemeente Almelo (1*) Beleidsmedewerker gemeente Roermond (1*) Beleidsmedewerker gemeente Amsterdam (1*) Beleidsmedewerker gemeente Den Haag(1*)	Face-to-face interviews
Personen	Beleidsmedewerker gemeente Tilburg (1*) Beleidsmedewerker gemeente Enschede (1*) Beleidsmedewerker gemeente Katwijk (1*)	Face-to-face interviews
Documenten	Dossiers beleidsontwikkeling afvalbeheer (26*) Dossiers beleidsontwikkeling afvalbeheer (8 op landelijk niveau)	Inhoudsanalyse
Literatuur	Theoretische concepten Bestaande onderzoeken Wetenschappelijke artikelen	Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse

Tabel 4.4.2. Onderzoeksonderwerpen en ontsluiting (gebaseerd op Verschuren en Doorewaard, 2015)

De namenlijst van de geïnterviewde personen, allen als ambtelijk apparaat betrokken bij het afvalbeheer van de gemeente waar zij werkzaam zijn, is bijgevoegd als bijlage 3. De classificeringsvolgorde van deze lijst is gebaseerd op de volgorde waarin de interviews hebben plaatsgevonden. In bijlage 3 is tevens een overzicht opgenomen van de geografische ligging van de dertien onderzochte gemeenten.

4.5 Data-analyse

De expertinterviews worden op een methodische en systematische manier geïnterpreteerd en geanalyseerd met behulp van het software programma Atlas.ti ("Atlas.ti: The Qualitative Data Analysis & Research Software"). Dit programma is geschikt voor het analyseren van kwalitatieve data en is verkrijgbaar via de Radboud Universiteit Nijmegen. In Atlas.ti zullen de geluidsfragmenten alsmede de beleidsdossiers worden opgenomen als primaire onderzoeksdocumenten. De geluidsfragmenten zullen letterlijk (woord voor woord) worden uitgetypt in tekst en vervolgens wordt deze tekst voorzien van codes. Tijdens het coderen en analyseren wordt gebruik gemaakt van een discoursanalyse. Tijdens gesprekken en andere tekstvormen construeren en ontwikkelen mensen 'versies' van de wereld. In een discoursanalyse wordt geprobeerd dit constructieproces te begrijpen en te beschrijven, door op zoek te gaan naar de epistemische motieven, de beleidsvocabulaires en verhaallijnen (zie H3 "Theorie"). In elk primair onderzoeksdocument worden de regelmatigheden onderzocht in zowel datgene wat gezegd wordt (ensemble van concepten en ideeën) als in datgene wat gedaan wordt (praktijken). Bij het hanteren van deze methode worden de passages met een open blik, zin voor zin, uiteengerafeld. Volgens Hajer levert dit perspectief betrouwbare informatie omdat de onderliggende structuur (discours) onvermijdelijk naar boven komt. De codes worden vooral gebaseerd op de theoretische discoursbenadering (epistemische motieven, de beleidsvocabulaires en de verhaallijnen). Bij deze deductieve aanpak wordt gebruik gemaakt van vooraf bepaalde codes die zijn afgeleid uit de voor het onderzoek gebruikte theorieën en literatuur (Booij et al., 2011, p. 389; Evers & van Staa, 2010, p 9). Uitspraken (zowel gesproken als geschreven) waaruit ideeën, motieven, beleidsvocabulaires en argumenten naar voren komen, worden gecodeerd en geteld om tot een consistent verhaallijn te komen. Indien uit de analyse blijkt dat een gemeente het idee

‘afval heeft geen waarde’ structureel gebruikt in de beantwoording van de interviewvragen alsmede in de beleidsstukken en slechts een enkele keer benoemt dat ‘afval een grondstof is’, dan wordt gekeken naar het grote geheel van codes waarin een patroon zichtbaar is. De discoursanalist zoekt naar de structurele kenmerken van de manier waarop in de discussie de werkelijkheid wordt voorgesteld, hoe deze structurele kenmerken zich verhouden tot de sociale context en welke consequenties dit heeft. De analyse vindt plaats middels een interpretatieve conceptualisering, omdat het discours een manier is waarop de actor zijn omgeving interpreteert, maar ook omdat de onderzoeker een keuze maakt om volgens een bepaalde heuristiek naar de structuur of patronen in de discussie te zoeken. Naast deductieve discourscodeën zullen codeën worden opgesteld die gerelateerd zijn aan beleidsdynamiek en input geven voor het wederzijds leren (kansen, bedreigingen en aanbevelingen). Deze manier van coderen is nodig om het discours te kunnen ontdekken en om de hoofd- en deelvraag te kunnen beantwoorden. Daarnaast zullen codeën tevens op een inductieve wijze tot stand komen (coderen op basis van de gegeven antwoorden), om te voorkomen dat bepaalde belangrijke bevindingen gemist zullen worden. Beide manieren van coderen zijn gericht op het ontdekken van patronen in het transcript. De lijst met primaire documenten (Atlas.ti) en de codelijst (Atlas.ti) zijn bijgevoegd als bijlage 4 en als bijlage 5.

Resultaten: discoursen in het nationale beleid voor de stimulering van gemeenten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het nationale beleid op het gebied van afval diepgaand onderzocht op basis van verschillende beleidstukken van verschillende spelers. Gemeenten in Nederland hebben grotendeels de vrijheid om het afvalbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. In de vorige hoofdstukken is gebleken dat deze mate van vrijheid betekent dat de heersende ideeën die aanwezig zijn bij bestuurders en beleidsmakers van groot belang zijn voor het beleid dat de gemeente voert. Het gehanteerde beleid is afhankelijk van interpretaties, opvattingen, informatiebronnen en waarderingen alsmede het resultaat van allerlei interacties en strategieën. Alvorens de lokale beleidsdiscussies geanalyseerd kunnen worden, moet gerealiseerd en onderzocht worden dat sprekers in de lokale beleidsarena meer of minder beïnvloed worden door nationale discussies en discoursen.

In de drie volgende hoofdstukken (zes tot en met acht) wordt inzicht gegeven over het denken over afval (welke discoursen zien we bij gemeenten?) en wordt de aandacht gevestigd op de afwegingen van gemeenten. Deze hoofdstukken zijn opgedeeld in de drie aangetroffen discoursen, vernoemd als ‘dienstbaarheid’, ‘participatie’ en ‘milieu’. In deze hoofdstukken worden per casus de regelmatigheden beschreven in zowel datgene wat gezegd wordt (ensemble van concepten en ideeën) als in datgene wat gedaan wordt (praktijken). Hierin worden tevens de belangrijkste barrières en kansen per casus opgesomd.

5.2 Korte terugblik: discours en analyse

Het discours, als verzameling van allerlei ideeën, concepten en categorisering, is niet zomaar af te lezen uit de discourscoalities. Om een discours te kunnen waarnemen is in dit onderzoek gekeken naar de waarneembare gevolgen van dit fenomeen in de werkelijkheid. Hierbij is gebruik gemaakt van de afbakening en operationalisatie van het begrip discours (Hajer, 1995). Het gaat om (1) de ideeën, concepten en categorisering, (2) de hieraan gerelateerde bundel van handelingen en (3) de discourscoalities hieromheen. In dit hoofdstuk wordt kennis vergaard over hoe de sociale werkelijkheden via discursieve praktijken geconstrueerd worden en hoe deze constructies het karakter hebben van vanzelfsprekendheden (Hajer & Versteeg, 2005). Een analyse vindt plaats op basis van de structurele kenmerken (de regelmatigheden) in datgene wat wordt gezegd in relatie tot de sociale context (Tennekes, 2005). Alle verzamelde data over het afvalbeheer van het Rijk en de dertien gemeenten zijn bestudeerd met als resultaat de ontdekking van patronen en samenhangende visies, die impliciet naar voren komen in documenten en interviews.

5.3 Discoursen in het nationale beleid voor afvalbeheer

Discussies in het veld van afvalbeheer zijn in belangrijke mate lokale discussies. Voordat deze lokale beleidsdiscoursen geanalyseerd kunnen worden, is het belangrijk om zich te realiseren dat sprekers in de lokale beleidsarena mogelijk beïnvloed worden door nationale discussies. Aangezien actoren van de lokale beleidsarena publicaties lezen, zijn dit praktijken van toegang van de nationale beleidsarena tot de lokale beleidsarena. Hoewel gemeenten de vrijheid hebben over het maken van beleidskeuzen, is het mogelijk dat de argumenten afkomstig zijn uit de discussie die zich in nationale beleidsarena afspeelt.

Uit het vooronderzoek (landelijke bijeenkomsten, NVRD, 3 december 2015 en 19 januari 2016) is ten eerste duidelijk geworden dat vier (hoofd)methoden van afvalinzameling momenteel voornamelijk geïnstitutionaliseerd zijn, namelijk: vormen van Omgekeerd Inzamelen, ‘nascheiding’, ‘Diftar-systemen’ en de onveranderde klassieke of traditionele methode. Deze inzamelmethodiek is het resultaat van verschillende discoursen, maar onder welk discours uiteten deze methoden zich en welke discursieve strategieën zijn daar aan verbonden? Hoe denken gemeenten over afval, wat zijn de afwegingen van gemeenten en wat kunnen we daarvan leren voor het bereiken van een duurzamer afvalbeheer en voor het halen van de landelijke doelstellingen? Deze paragraaf gaat dieper in op nationale publicaties en nationaal

beleid dan in hoofdstuk 2 is gedaan, omdat dit beleid belangrijk is voor de stimulering van gemeenten (discursief niveau) en daarmee invloed heeft op de discussies in het veld van het afvalbeheer.

5.3.1 Ontwikkeling van het discours in Nederland

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verplicht, conform de Wet milieubeheer, om een Afvalbeheerplan op te stellen. Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) is de invulling van deze verplichting en bevat het beleid voor het afvalbeheer in Nederland. Het eerste LAP werd in 2003 ingevoerd en het tweede LAP in 2009. Onafhankelijke onderzoeks- en adviesorganisatie CE Advies heeft het nationale beleid en haar doelstellingen geëvalueerd in de periode 1993-2014. In de tien jaar voordat het LAP werd ingevoerd (periode 1993-2003) werden de speerpunten van het afvalbeleid als volgt beschreven: verschuiven van afval van stort naar verbranding, gescheiden inzameling van glas, papier en gft bij huishoudens en het verlagen van emissies uit schoorstenen van afvalverbrandingsinstallaties. Hoewel dit beleid, gezien de omvang van dit onderzoek, niet geanalyseerd wordt op motieven, duidt deze systematische vaststelling van de doelstellingen (in beleidsvorm) op het dominante discours van deze periode. Deze doelstellingen uit de pré-LAP periode zijn behaald en informatie uit een evaluatie over de gescheiden inzameling gaf een goede input voor het opstellen van het LAP1. Het LAP1 zette vooral in op hergebruik van afval en de preventie van afval (in plaats van het verbranden), het stimuleren van bronscheiding en een beter energiebehoud tijdens de verbranding van afval. Interviews, gehouden door CE advies (2014), geven aan dat een ander nevendoeel was om meer eenheid en helderheid te creëren in het afvalbeheer. In deze periode is het denkraam opnieuw verschoven. In de pré-LAP periode is het denkbeeld verschoven van het storten van afval naar het verbranden van afval, in het LAP1 gaat het om de verbranding van afval naar de verbranding van afval met energiebehoud en naar het hergebruik en de preventie van afval.

Momenteel dienen alle lokale overheden rekening te houden met het sinds 2009 fungerende ‘Landelijk Afvalbeheerplan 2’ (LAP2). Het algemene doel van dit plan is dat het beleid zich richt op het beperken van het ontstaan van afvalstoffen (preventie), het beperken van de milieudruk van de activiteit ‘afvalbeheer’ en het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens. De discursieve strategie verandert met concepten als ‘cradle-to-cradle’ (leidend in 2009) en ‘circulaire economie’ (leidend in 2013) naar een afvalbeleid waarin ketens daadwerkelijk sluiten. In dit plan is vervolgens de uitvoering van het programma ‘Van Afval Naar Grondstof’ opgepakt en een onderdeel van dit programma is het VANG-HHA, specifiek gericht op het huishoudelijk afval (2015-2025). Het doel hiervan is om zo optimaal mogelijk bij te dragen aan een circulaire economie door het ontstaan van afval te voorkomen, geproduceerd afval maximaal te scheiden en te recyclen en door grondstofketens te sluiten. Het LAP2 heeft vooral cijfermatige doelstellingen geformuleerd. De ambities zijn reeds bekend (100 kilo restafval en 75 procent huishoudelijke afvalscheiding). Na de analyse in *Atlast.ti* blijkt dat het rapport continu stuur op de woorden circulaire economie, stimulering van afvalscheiding, preventie van afval, ketensluiting en communicatie. Dit zijn begrippen die de discursieve strategie van de nationale beleidsspelers vormgeven. De invulling van deze discursieve strategie is ook bepaald. Allereerst is het ‘Publiek Kader’ opgesteld. Het ‘Publiek Kader’ schetst een stimulerend eindbeeld voor duurzaam afvalbeheer en geeft handvatten en tips om stappen te zetten richting de gestelde ambities. De kern van deze ambities is het sluiten van product- en materiaalketens. In dit document worden ambities geschetst voor het huishoudelijk afval tot 2025. De (voor dit onderzoek relevante) nevendoelestellingen zijn: *‘meer hergebruik van grondstoffen door betere scheiding en inzameling; geen hogere kosten voor de burger als inwoner en belastingbetaler; wel consequente toepassing van vervuiler-betaalt-principe voor producenten en consumenten’*. Daarnaast is aan het ‘Publiek Kader’ het uitvoeringsprogramma ‘Van Afval naar Grondstof’ verbonden. Dit uitvoeringsprogramma stuur gemeenten concreet op vier actielijnen. Het gaat om (1) het formuleren van ambitieuze afvalbeleidsdoelen, (2) het werk maken van eigen beleidsdoelen, (3) het motiveren van burgers om bij te dragen aan afvalscheiding en –preventie en (4) het samenwerken bij het sluiten van ketens in het licht van een circulaire economie. Bij elke actielijn hoort een pakket aan acties om de doelen per actielijn te realiseren (deze zijn in hoofdstuk twee reeds uitgebreider beschreven). Zo worden onder andere bijeenkomsten georganiseerd waarin advies wordt gegeven aan gemeenten over de door het Rijk gewenste richting van het afvalbeheer. Aangezien actoren van de lokale beleidsarena deze bijeenkomsten kunnen

bijwonen en zij tevens de publicaties kunnen lezen, zijn dit praktijken van toegang van de nationale beleidsarena tot de lokale beleidsarena. Het Uitvoeringsprogramma Huishoudelijk Afval is geïnitieerd door het Ministerie van IenM, Rijkswaterstaat, de VNG en de NVRD en vormt momenteel het dominante frame voor het toekomstig afvalbeheer. De discursieve strategie wordt enerzijds gevormd door de begrippen ‘circulaire economie’, ‘afvalpreventie’, ‘afvalscheiding’, ‘ketensluiting’ en ‘communicatie’ en anderzijds door de concrete invulling van deze begrippen. Deze duurzame, discursieve strategie is momenteel dominant geworden in de nationale beleidsarena. Dit blijkt uit de analyse van de uitgebrachte publicaties en de evaluatie opgesteld door CE Advies (2014). Nogmaals, er is geen aandacht besteed aan de discursieve strategieën die binnen in de nationale beleidsarena (discussie) hebben plaatsgevonden.

Naast de Landelijke Afvalbeheerplannen zijn andere beleidsrapporten van toonaangevende nationale spelers op het gebied van afval geanalyseerd. Hierin is een structuur zichtbaar over de manier waarop over het afvalbeheer gesproken wordt en wat concreet verwacht wordt op lokaal niveau. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) en het destijds (tot 2010) fungerende Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) beschrijven in diverse advies- en beleidsrapporten tussen 2010-2016 (onder andere de Benchmark Afvalscheiding Afvalmonitor, 2010; Raadgever Huishoudelijk Afval 2013; Benchmark Huishoudelijk Afval, 2016) dat gemeenten de regie over afval moeten voeren aan de hand van de afvaldriehoek als toetsingskader.



(VROM, 2010, VNG, 2013)



(NVRD, 2016)

De afvaldriehoek is volgens drie toonaangevende spelers in de afvalwereld, naast het sluiten van ketens, de leidende visie voor het gemeentelijk afvalbeheer. De afvaldriehoek toont drie aspecten van het afvalbeleid: milieu, dienstverlening en kosten. De regie en de balans tussen deze aspecten wordt expliciet benadrukt. Dit is afhankelijk van de vaardigheden die gemeenten hanteren. Na de analyse van de beleids- en adviesrapporten (Atlas.ti) blijkt dat het Rijk en de twee verenigingen expliciet benadrukken dat de balans van deze driehoek leidend is voor het afvalbeleid van lokale overheden. Daarnaast moeten gemeenten zelf de richting bepalen. Zij hebben invloed op exacte beleidskeuzen met de afvaldriehoek als sturend kader:

“Binnen deze afvaldriehoek vinden in de praktijk afwegingen plaats. In de loop van de tijd en per gemeente kan de aandacht binnen de driehoek, de accentpunten, verschillend zijn” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieu, 2010; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010).

“De gemeente voert op alle aspecten de regie. Hoe, dat is de uitkomst van de politieke keuzes die de gemeenteraad maakt in het afvalbeleidsplan. Deze kan per gemeente, afhankelijk van de gemaakte keuzes, verschillen” (ibid.)

De afvaldriehoek en haar facetten is een sociale werkelijkheid, die via discursieve praktijken herhaaldelijk geconstrueerd wordt op landelijk niveau. Dit wordt duidelijk uit het feit dat het Rijk, de NVRD en de VNG de afvaldriehoek centraal stellen in het beleid, deze opvatting benadrukken in adviesrapporten en deze bovendien hanteren als strategisch toetsingskader om gemeenten te toetsen op de prestatie-

indicatoren: milieu, kosten dienstverlening en de regie. De afvaldriehoek is in feite een story line. Het is een aanduiding, die in een notendop een geheel van verschillende argumenten bijeenhoudt. Het is een veelgebruikte uitdrukking met een sturende werking die wordt gecreëerd doordat de nationale overheid en toonaangevende spelers de gemeenten benaderen in termen van de afvaldriehoek en het sluiten van ketens. De beleidsvocabulaires zijn bewust gekozen concepten die inhoud geven aan het beleidsprogramma zoals, milieu, kosten, dienstverlening, regie en balans. Dit doet gemeenten laten beseffen welke processen en causaliteiten er feitelijk plaatsvinden. Actoren kunnen betekenis verlenen aan dit fenomeen en het dient als een ‘zingevingskader’.

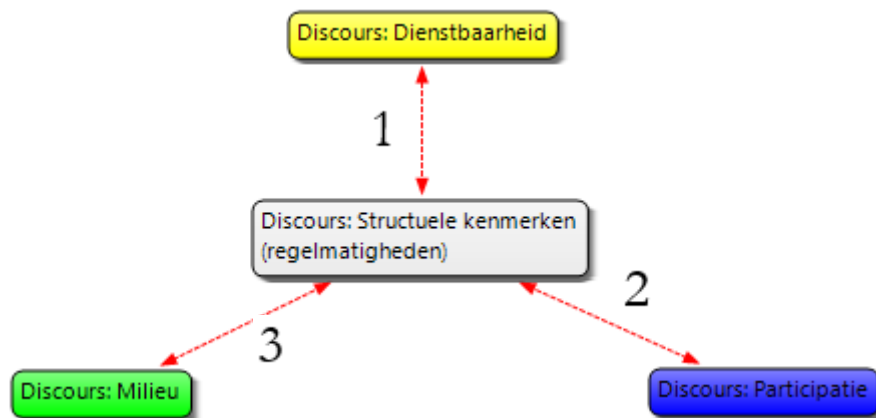
De landelijke regelmaat in motieven, vocabulaires en verhalen bevestigt dat er op nationaal niveau sprake is van een regelmaat in duurzame, discursieve strategieën en daarmee een dominant pro-duurzaam discours. Het Rijk stuurt continu op de woorden circulaire economie, stimulering van afvalscheiding, preventie van afval, ketensluiting en communicatie. Daarnaast worden de uitgangspunten van de afvaldriehoek erkend. De afvaldriehoek is voorgelegd tijdens de interviews. Op lokaal niveau gaven alle dertien gemeenten aan de uitgangspunten van de circulaire economie en de concrete afvaldriehoek te kennen en te erkennen. In het overgrote deel van de gemeenten wordt de afvaldriehoek tevens meegenomen in het lokale afvalbeleid en enkele gemeenten hebben tevens de ambitie uitgesproken dat de toekomst ligt in het sluiten van ketens (circulaire economie). Zoals uit de gemeentelijke analyses blijkt, verschillen gemeenten dan ook in de mate van regievoering en de balans van de afvaldriehoek.

5.4 Decentrale toepassing van Hajer op het empirische veld van afvalbeheer

Vanaf deze paragraaf vindt de decentrale toepassing op het empirische veld van afvalbeheer plaats. In figuur 5.4 worden direct de belangrijkste resultaten in de vorm van discourses weergegeven die bij de onderzochte gemeenten zijn aangetroffen als het gaat om het afvalbeheer. Voor de benaming van de discourses zijn overkoepelende termen gehanteerd die zijn ontstaan op basis van het analyseren van de interviewtranscripten alsmede de beleidsrapporten. Dit is een aanduiding die in feite een geheel van argumenten bijeenhoudt. Deze discourses zullen toegelicht worden waarbij de diverse discursieve strategieën en onderliggende structuren van gemeenten in hun sociale context aan bod komen.

Belangrijk om te benadrukken is het feit dat het discours een geheel van concepten en categorisering is inclusief de bundel van handelingen waarmee betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale realiteiten. Dit betekent dat door bepaalde sociale of beleidsmatige opvattingen heen is gekeken waarbij op zoek is gegaan naar het grotere geheel van patronen (consistent verhaal). Gemeenten die in het afvalbeleid bijvoorbeeld aangeven dat de burger centraal staat, kunnen in de werkelijkheid andere waarden centraal zetten. Andersom geldt dit ook, wanneer gemeenten in publicaties ‘afval is grondstof’ als belangrijkste centrale gedachte van het afvalbeleid neerzetten (bijvoorbeeld in een ondertitel), maar dit vervolgens niet uiten in neveloorden, associaties met afval, het denken over afval, middelen, uitgangspunten, de centrale gedachte inclusief argumenten in de rest van het afvalbeleid. Dit betekent dat gemeenten zich mogelijk niet direct kunnen vinden in het hier geschetste discours, dat is geanalyseerd op diverse aspecten en een brede positionering van zingevingskaders en verhaallijnen en niet enkel op bepaalde ‘oneliners’.

In de volgende drie hoofdstukken is beoogd de resultaten uit de verzamelde data zo beknopt mogelijk te houden. De complete uitwerking van de interviews is te vinden in Atlas.ti. Een samenvatting van de beleidsdocumenten en interviews is met het oog op de grootte van deze scriptie niet geplaatst in de bijlagen, maar is in een apart zipbestand bijgevoegd. De resultaten van de interviewtranscripten en beleidsdocumenten zijn in dit hoofdstuk echter nog vrij uitgebreid beschreven aangezien het discours (Hajer) vele aspecten bevat, zoals de ideeën, de praktijken en de coalities. Deze patronen moesten tevens worden aangetroffen in meerdere bronnen per case, namelijk twee beleidsdocumenten en een interviewtranscript. Figuur 5.4 toont de aanduidingen die in een notendop een geheel van argumenten bijeenhoudt.



Figuur 5.4: Netwerkwereergave van de aangetroffen discoursen en de familiecode 'Discours: structurele kenmerken (regelmatigheden)' in datgene wat gezegd wordt (ideeën en concepten) en gedaan wordt (praktijken) (Atlas.ti).

1. Discours Dienstbaarheid

Patroon: Er wordt een scenario gepresenteerd waarin de burger centraal staat in het afvalbeheer- en beleid.

2. Discours Participatie:

Patroon: Er wordt een scenario gepresenteerd waarin participatie de cruciale factor is in het afvalbeheer- en beleid.

3. Discours Milieu:

Patroon: Er wordt een scenario gepresenteerd waarin duurzaam afvalbeheer en milieudoelstellingen realistisch zijn voor het afvalbeheer- en beleid.

De resultaten (in de vorm van patronen) zijn voortgekomen uit de theoretische discoursbenadering (epistemische motieven, de beleidsvocabulaires en de verhaallijnen). De uitspraken waarin bepaalde ideeën, motieven, beleidsvocabulaires, argumenten en andere aannames naar voren komen zijn geanalyseerd. Uiteindelijk is per gemeente een discours te ontdekken die een consistent verhaal vormt. Een patroon is aangetroffen waarbij een bepaald scenario wordt geschetst. Aan dit discours (patroon) hangen allerlei discursieve strategieën. Na elke analyse worden de belangrijkste kansen en barrières benoemd die als resultaten naar voren komen.

Bij deze resultaten horen allerlei discursieve strategieën die het patroon aannemelijk maken. Deze worden per discours en per gemeente geanalyseerd. Onmisbaar om te benoemen is dat gemeenten diverse keren aannames benoemen, die van het patroon en de aangetroffen regulariteiten afwijken. Indien uit de analyse blijkt dat een gemeente overwegend inzet op discours 'X' en dit structureel gebruikt in de beantwoording van de interviewvragen en in de beleidsstukken, betekent dit niet dat andere waarden geen rol spelen. Voorbeeld: binnen het discours milieu worden diverse uitgangspunten benoemd die tevens van belang zijn, zoals financiële aspecten, de rol van de burgers en lokale werkgelegenheid. Deze uitgangspunten maken deel uit van het discours, in de vorm van discursieve strategieën, maar weerspiegelen geen van allen het hegemoniale discours waaraan zij ondergeschikt zijn.

In de volgende drie hoofdstukken wordt de decentrale toepassing van Hajer op het empirische veld van afvalbeheer nader uitgewerkt. De opbouw is gestructureerd weergegeven in de vorm van een algemene beschrijving van het discours en de casussen waarin het discours is aangetroffen. Iedere casus is uitgewerkt op basis van de volgende eenduidige structuur:

1. 'De heersende ideeën en regulariteiten in datgene wat gezegd wordt';
2. 'De praktijken, de voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context';
3. 'De aangetroffen barrières en kansen binnen het afvalbeheer en -beleid van de gemeenten'

Deze paragrafen zijn inhoudelijk gebaseerd op het interviewtranscript, op het beleidsplan voor afval en tot slot op de hoeveelheid huishoudelijk afval (in kilo's) in de gemeente. Elk hoofdstuk sluit af met een conclusie.

Het discours ‘dienstbaarheid’

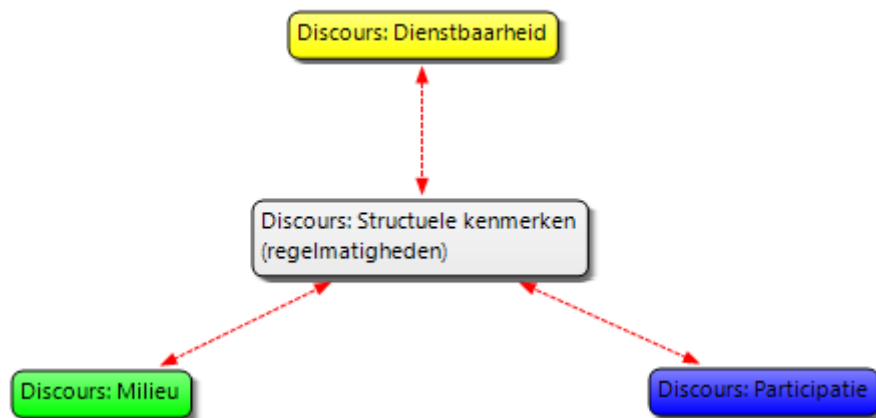
6.1 Inleiding

Het discours ‘dienstbaarheid’ speelt bij iedere onderzochte gemeente in Nederland een rol in de beleidsdiscussie over het afvalbeheer. Het is gebleken dat dienstbaarheid bovendien een centrale (dominante) plaats inneemt in de discursieve strategieën en praktijken van bepaalde gemeenten. Wanneer in dit rapport gesproken wordt over discursieve strategieën, wordt daarmee de visie bedoeld zoals die in de interview- en beleidsrapporten tot uitdrukking komt. In een discursieve strategie proberen beleidsmakers en bestuurders doelen te bereiken door van een bepaald frame uit te gaan en de situatie op een bepaalde manier te beschrijven. Het discours (discursieve strategieën) uit zich vervolgens in bepaalde praktijken, die aansluitend op de discursieve strategieën worden behandeld.

Binnen dit discours wordt bij gemeenten een verhaallijn gesuggereerd waarin de belangrijkste gedachte van de inzameling van afval ‘de burger’ is. Oftewel, een hoge mate van serviceverlening. De discussies worden gestructureerd door argumenten waarin burgers zich eenvoudig van het afval kunnen ontdoen en daarbij zo min mogelijk dilemma’s mogen ervaren. Het ‘gemak van de burger’ staat centraal. De tevredenheid. Vanuit hygiënisch opzicht moeten burgers zich gemakkelijk en snel van het ontstane afval kunnen ontdoen. Het op een zo gunstig mogelijke manier aan huis ophalen van diverse afvalstromen (of het aanbieden van inzamellocaties bij hoogbouw) is de belangrijke visie. Het ophalen van zoveel mogelijk stromen en de frequentie van de inzameling uiten zich ook in de praktijken binnen dit discours. De reactie van de bewoners is bepalend voor de vormgeving van het afvalbeheer en kritiek van bewoners op het afvalbeheer wordt zoveel mogelijk vermeden.

Indien gemeenten dienstbaarheid als de centrale rol innemen in de discursieve strategieën en praktijken, betekent dit dat direct beduidend minder aandacht wordt besteed aan de overige uitgangspunten van het afvalbeheer. In de overige discoursen zal blijken dat dienstbaarheid ook een nevenrol inneemt om dienend te zijn aan een ander dominant discours. Zo blijkt dat serviceverlening ook geschetst wordt als voorwaarde om een betere milieuwinst te boeken en/of kunnen door serviceverlening kosten worden bespaard.

Het discours dienstbaarheid komt in de lokale beleidsarena tot uitdrukking bij de gemeenten Roermond, Almelo, Maastricht en Tilburg, weliswaar op verschillende manieren. De discursieve strategieën en praktijken worden om die reden per gemeente apart behandeld en beschreven. Zo wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke weergave van hoe het afvalbeheer in de praktijk wordt vormgegeven en welk geheel van samenhangende visies hier achter schuil gaan (discoursen). De gemeenten Roermond, Almelo, Maastricht en Tilburg benadrukken expliciet de servicegerichte opvatting van afvalbeheer in beleidsdocumenten en interviews. De gemeenten Katwijk, Wijchen, Zwolle, Etten-Leur en Nijmegen hanteren serviceverlening als een belangrijke visie om een andere dominante opvatting van het afvalbeheer te laten versterken. Dit betekent dat bijvoorbeeld door een hoge mate van serviceverlening de burger wordt gestimuleerd tot zoveel mogelijk afvalscheiding (milieuwinst). Bij de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Enschede en Deventer wordt serviceverlening ook afgewogen in de beleidsdiscussies, dit is echter niet dominant aanwezig. De vier gemeenten waarbij dit discours is aangetroffen worden verder geanalyseerd.



Figuur 6.1: Netwerkwergave van de aangetroffen discoursen en de familiecode 'Discours: structurele kenmerken (regelmaticgheden)' in datgene wat gezegd wordt (ideeën en concepten) en gedaan wordt (praktijken) (Atlas.ti).

6.2 Dienstbaarheid in de gemeente Roermond: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmaticgheden in datgene wat gezegd wordt

De gemeente Roermond profileert zich met het discours dienstbaarheid nadrukkelijk met een alternatieve strategie ten opzichte van de nationale beleidsarena (circulaire economie). De geïnterviewde ambtenaar (beleidsmedewerker afval) is ruim vijftien jaar betrokken bij het afvalbeheer van de gemeente Roermond. Na een opleiding Milieukunde heeft de persoon uitvoerende en handhavende werkzaamheden uitgevoerd op het gebied van afval en sinds 2003 gaat het om beleidsmatige taken. De eerste associatie bij het woord afval is: *“de sociale component, de gedragscomponent van mensen. Wat beweegt mensen om iets wel of niet te doen”*. Ook voor het bestuur van de gemeente Roermond is serviceverlening het belangrijkste uitgangspunt van de afvaldriehoek. De centrale gedachte van het afvalbeheer- en beleid van de gehele gemeente wordt door de ambtenaar verwoord als: *“De centrale gedachte is voor ons service, serviceverlening”*. Het belangrijkste argument hierachter is dat iedereen zijn afval kwijt moet kunnen zonder dilemma's te ervaren.

Daarnaast wordt aangegeven dat 'milieu' voor de ambtenaar persoonlijk het belangrijkste uitgangspunt vormt in de afvaldriehoek. Uit het interviewtranscript komt daarmee expliciet naar voren dat er enige strijd plaatsvindt in de verhaallijn van Roermond. Ondanks het feit dat de wethouder in kwestie bewuster wordt van de relatie tussen afval en milieu, wil men ambtelijk meer bereiken op het gebied van het milieu dan bestuurlijk. Zo werd voorgesteld om van de gehanteerde duobak restafval-gft twee aparte containers te maken om de gescheiden afvalinzameling te bevorderen, maar de politiek *“had daar geen oren naar. Ze zijn hier beel gehecht aan de duobakken”*. *“Vanuit mijn eigen achtergrond zie ik verbeterpunten op het milieuwak. Ik zou het liefst beogen dat wij minder restafval inzamelen”*. Het overstappen naar een duurzamer systeem is geen ambtelijk, maar *“een politiek issue”*. De ambtelijke organisatie probeert weliswaar richting een duurzamere afvalhuishouding te komen, maar heeft tot op heden het heersende discours 'dienstbaarheid' niet kunnen veranderen.

In het interviewtranscript is achttien maal een uitdrukking ontdekt waarin serviceverlening een belangrijk motief vormt voor het afvalbeheer in de gemeente Roermond. Enkele citaten:

“Op dit moment liggen wij helemaal hier, op de service (...) in de gemeente Roermond zijn ze niet van Diftar gecharmeerd, omdat ze bang zijn dat er meer dump komt en omdat ze willen dat elke burger iedere maand zonder problemen het afval kwijt kan (...) we hebben heel tevreden inwoners. Niemand klaagt over de frequentie van de inzameling (...) de inwoners zijn heel tevreden”.

Daarnaast zijn in het interviewtranscript negen uitdrukkingen aangetroffen waarin de kosten een belangrijke rol spelen en dertien keer worden uitdrukkingen benoemd waarin milieu een belangrijk motief is voor het afvalbeheer. Uitdrukkingen en argumenten waaruit blijkt dat de burger centraal staat domineren. Dit komt overeen met de eerste associatie die de beleidsmedewerker heeft met het denken over afval en dit weerspiegelt tevens de centrale gedachte van het afvalbeheer van de gemeente Roermond.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

In de gemeente Roermond wordt het afval beheerd op traditionele wijze. Dit betekent dat het afvalbeheer geen ingrijpende systeeminnovatie heeft ondergaan, waarbij technische, sociale en wetgevende innovaties gecombineerd zijn die leiden tot een wezenlijke omslag in het afvalbeheer. In de laagbouw hanteert de gemeente Roermond duobakken (minicontainer met een schot tussen de twee afvalstromen) voor restafval en het groente -, fruit- en tuinafval (gft). Deze bak wordt één keer per week opgehaald door de particuliere inzameldienst Van Gansewinkel. Het plastic wordt sinds 2014 eenmaal per twee weken opgehaald aan huis in de vorm van zakken. Het papier wordt één keer in de maand opgehaald. Blik en drankkartons worden ingezameld via ondergrondse containers. De hoogbouw in de gemeente Roermond (circa 30%) is voorzien van (waar mogelijk) ondergrondse containers voor enkel het restafval. Waar vraag is naar een container voor gft wordt de mogelijkheid geboden om een extra container te plaatsen voor gft-afval, maar dit gebeurt in de praktijk zeer minimaal.

Het fungerende afvalbeleid in de gemeente Roermond is het Grondstoffenplan 2014-2017. Dit plan volgt het Huishoudelijk Afvalstoffenplan 2003-2008 op. De ambities voor 2014-2017 zijn verdeeld op basis van de uitgangspunten van de afvaldriehoek gesitueerd op landelijk niveau: milieu, kosten en service. Milieu is de kernambitie van dit plan. Er wordt onder andere gestreefd naar 40% minder restafval (van circa 177 kilo in 2012, naar 106 kilo in 2017). Daarnaast moet de afvalscheiding van 60 procent verhoogd worden naar 65 procent. De voorwaarden die hieraan gesteld worden zijn gebaseerd op de kosten en de dienstverlening. De afvalstoffenheffing mag niet stijgen (€ 206,05) en de dienstverlening moet verbeterd worden door het makkelijker en laagdrempeliger te maken om herbruikbare grondstoffen aan te bieden (door behoud van de duobak en meer gescheiden inzameling aan huis). Opvallend is dat de ambities aangaande kosten en dienstverlening reeds behaald zijn (anno 2017), daar waar de milieudoelstellingen niet behaald worden. Het scheidingspercentage is nagenoeg gelijk gebleven (60-61 procent), terwijl de hoeveelheid restafval met 6 procent is toegenomen (tot 188,9 kilo). Dit komt niet overeen met de geambieerde daling van 106 kilo restafval (zie tabel 6.2.1). Deze tabel geeft de ontwikkeling weer van de hoeveelheid restafval, verdeeld over het huishoudelijk restafval (aan huis opgehaald) en het grof huishoudelijk restafval (weggebracht naar milieustraten) in de gemeente Roermond over de periode 2001-2016. Deze gegevens wijken af van de dalende landelijke trend als het gaat om het restafval.

Onderwerpen	Hoeveelheid huishoudelijk afval															
Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	211,4	207,1	202,8	211,8	209,1	209,7	173,8	200,2	200,4	194,3	212,0	178,4	175,2	178,4	189,2	188,9
Grof huishoudelijk restafval	12,9	12,5	13,3	10,3	9,9	20,7	25,1	31,3	28,0	29,5	32,4	28,1	25,0	25,4	25,6	27,1

Tabel 6.2.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Roermond) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

Volgens Hajer komen motieven naar voren door het bestuderen van allerlei talige uitdrukkingen die worden beheerst door het 'onbewuste' in mensen (1995). In het interviewtranscript en het Grondstoffenplan van de gemeente Roermond zijn 'duobakken', 'tevreden bewoners', 'dienstverlening' en 'service' veel gebruikte uitdrukkingen. Volgens Hajer (2006) hebben deze begrippen een sturende werking voor de afweging; in dit geval voor de gemeente Roermond. Door deze voortdurende benadering, en daardoor vanzelfsprekendheden, kunnen alternatieven als minder voor de hand liggend afgeschreven worden en daarmee hebben ze invloed op de waarneming van het afvalbeheer. Typische beleidsvocabulaires zijn 'grondstoffenplan' en 'social return en participatie'. Dit zijn uitdrukkingen die expliciet zijn bedacht om inhoud te geven aan het beleidsprogramma van de gemeente Roermond. De storyline, de voornaamste component van het discours, kan omschreven worden als een dergelijke aanduiding zoals 'dienstverlenend afvalbeheer'.

Het bestuur van de gemeente Roermond erkent de doelstellingen vanuit het Rijk niet te behalen indien het huidige afvalbeheer met de duobakken wordt voortgezet. Ambtelijk wil men meer actie ondernemen, maar de politiek wil geen systeemverandering. Een systeemverandering blijft uit door de angst voor dumping wanneer men moet betalen voor het restafval (Diftar) en vanwege de serviceverlaging (Omgekeerd Inzamelen). Daarnaast wordt duidelijk dat de politiek geen belangstelling heeft voor veranderingen en

gehecht is aan het huidige afvalbeheer. Dit is een beargumenteerbare keuze omdat de inwoners aangeven tevreden te zijn over het afvalbeheer. In de gemeente Roermond wordt verder aan nascheiding van het plastic gedaan. Dit wordt als een aanvullende methode op bronscheiding gehanteerd, maar zal nooit de hoofdinsteek van het afvalbeheer worden. De kwaliteit van recycling wordt daardoor verminderd ten opzichte van bronscheiding. Ondanks het feit dat de burger centraal staat in het afvalbeheer van de gemeente Roermond, werd de burger niet betrokken bij de opstelling van het Grondstoffenplan en daarnaast is de communicatie richting burgers beperkt. De reden hiervan is dat de belangstelling voor afval onder de burgers erg laag is.

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Roermond zijn:

Barrières:

- Zonder een systeemverandering is er nauwelijks een drempel om beter te gaan scheiden;
- (Onnodige) angst bij de politiek voor dumping en de invoering van Diftar
- Door het hebben van een duobak kan vrijwel niet aan tariefdifferentiatie (Diftar) worden gedaan. Het restafval kan niet worden gemeten op volume en gewicht indien gft aanwezig is.

Kansen:

- Laat de gemeenteraad eerst een doelstelling vaststellen en praat daarna pas over de structuur. Zo heb je een stok achter de deur voor het nemen van maatregelen;
- Stop als gemeente niet na het inzamelproces van afval, maar kijk ook naar het verwerkingsproces. Zorg bij aanbestedingen ervoor dat bekend is waar het afval naartoe gaat en dat de bedrijven met aantoonbare gegevens daarover komen.

6.3 Dienstbaarheid in de gemeente Almelo: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheid in datgene wat gezegd wordt

De geïnterviewde ambtenaar van de gemeente Almelo is sinds 2000 werkzaam bij de gemeente Almelo als beleidsmedewerker Afval. Haar eerste associatie met woord afval is: *“Tets wat ik niet meer wil hebben. Iets waar ik geen waarde meer aan hecht”*. De centrale gedachte van het afvalbeheer en –beleid van de gemeente Almelo is om het aan de ene kant zo makkelijk mogelijk te maken voor de burger en om aan andere kant ervoor te zorgen dat het financieel gezien zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd. Het belangrijkste uitgangspunt en de wijze van positionering van de gemeente Almelo wordt omschreven in het gesprokene en geschrevene als ‘de burger’ en ‘serviceverlening’. Persoonlijk blijft ‘milieu’ de belangrijkste drijfveer van de gesproken ambtenaar. Momenteel is de gemeente Almelo in plaats van tweewekelijks, vierwekelijks het restafval gaan inzamelen in de gehele gemeente (juni 2016). De volgende stap is een systeemverandering naar Omgekeerd Inzamelen. Omgekeerd inzamelen is anno 2017 nog een stap te ver, eerst moet het huidige afvalbeheer met een verminderde inzamelfrequentie verbeteren. De gedachte achter deze maatregelen is dat de gemeente Almelo meer grondstoffen bij de burger wil ophalen en dat ze minder service op restafval wil. Het geheel van ideeën duidt in eerste instantie op meerdere belangen. Enerzijds wordt de burger en serviceverlening als centrale gedachte neergezet. Daarnaast is milieu een belangrijke persoonlijke ambtelijke drijfveer die ook in praktijk terugkomt. Deze persoonlijke drijfveer botst echter weer met de eerste associatie, niet gericht op het milieu: afval, iets waar ik geen waarde meer aan hecht.

Na deze eerste scan van het denken over afval, de eerste associatie, de centrale gedachte en uitgangspunten en persoonlijke drijfveren is het interviewtranscript verder uiteengezet. In de gemeente Almelo is in het groter geheel een regelmaat aangetroffen waarop er over het afvalbeheer gesproken wordt. Negenentwintig maal categoriseert de gemeente Almelo bepaalde gebeurtenissen, problemen en oplossingen vanuit een servicegerichte insteek. Vanuit de gemeente wordt voornamelijk waarde gehecht aan de burger. Enkele citaten: *“dat gemak van de mens wel heel erg bovenaan staat”* en *“het voor de burger zo makkelijk mogelijk maken”*. Bovendien wordt vermeld dat: *“Als het om verandering gaat, moet de burger er eerst klaar voor zijn. Je kunt dingen wel heel snel willen, maar als je het heel snel wilt krijgen zo veel weerstand, dat het dan niet werkt”*.

De gemeente Almelo maakt daarnaast wel stappen op het gebied van milieu, een afweging die Almelo dertien keer gebruikt als afweging in het afvalbeheer. De reden dat de gemeente Almelo beleid voert om het afvalbeheer op milieuvlak te verbeteren zijn de doelen die het ministerie de laatste jaren heeft gesteld en daarnaast door de Twentse Afvalvisie. Wederom is een patroon te ontdekken dat service hierin een belangrijke rol speelt. Immers, alvorens er een verandering plaatsvindt, wordt bekeken wat dit betekent voor de burger. Zo is er nooit eerder wat gebeurd op het gebied van het milieu, om *“de kinderziekten”* af te wachten, vanwege de burgers. Daarnaast wil de gemeente Almelo *“eerst de tijd rijp maken voor de burgers”* en wordt er veel gekeken naar het gedrag van de burger. Met Omgekeerd Inzamelen als toekomstplan geeft de gemeente Almelo aan zowel de arme burgers als de rijke burgers te betrekken. Door een hoge serviceverlening op grondstoffen en geen serviceverlening op restafval (fysieke inspanning om dit weg te brengen) worden ook de inwoners geraakt die het qua geld niet uitmaakt hoeveel restafval zij aanbieden. Opvallend is het feit dat voor de argumenten, om het afvalbeheer op een milieu gerelateerde manier vorm te geven, het belangrijkste argument, de burger, een achterliggende rode draad vormt.

Kostenefficiëntie speelt een vergelijkbare rol als het milieu en wordt ook dertien keer benoemd als uitgangspunt van het afvalbeheer. De gemeente Almelo wil het afvalbeheer zo efficiënt mogelijk uitvoeren en gaat hierin verder dan andere gemeenten. Een voorbeeld is dat de gemeente in 2011 tegen de verenigingen die het papier inzamelden heeft gezegd dat het contract over vier jaar verbroken werd omdat de kosten niet meer in lijn stonden met de werkzaamheden. Dit staat in relatie met de centrale gedachte die de gemeente Almelo hanteert om het afvalbeheer zo optimaal mogelijk uit te voeren. De meest gebruikte (onbewuste) motieven die de gemeente Almelo beschrijft zijn ‘burger’, ‘service’, ‘gedragswetenschappen’ en ‘milieu’. Met de bewust gekozen beleidsvocabulaires ‘vierwekelijks inzamelen’ en Omgekeerd Inzamelen wordt inhoud gegeven aan het beleidsprogramma Afval, waarin het gemak van de burger centraal staat.

Om uiteindelijk Omgekeerd Inzamelen in te voeren worden vele tussenstappen gezet. Ambtelijk wordt benadrukt dat grote veranderingen niet te snel en tegelijkertijd gebracht moeten worden, omdat de weerstand onder de burgers dan erg hoog is. Allereerst is het vierwekelijks inzamelen gefaseerd ingevoerd (oktober 2015 tot en met juni 2016), zodat de inwoners van Almelo langzaam konden wennen aan de verandering. Pas zodra het vierwekelijks inzamelen naar wens verloopt wordt overgegaan tot het concept van Omgekeerd Inzamelen. In dit geval wordt de container voor restafval vervangen door een container voor plastic, metalen verpakkingen en drankenkartons (hierna genoemd als pmd), zodat de burger het gevoel krijgt om geen container te moeten inleveren. Inwoners brengen dan niet het pmd naar milieupleintjes, maar het restafval. In alle afwegingen die de gemeente Almelo maakt wordt een verbinding gemaakt met de burgers. Maak het de burger zo gemakkelijk mogelijk. Dat de burger centraal staat wordt nog eens benadrukt door het feit dat een scenario met een vierde container aan huis niet goedgekeurd is (te veel voor de burgers) en door het inzetten van afvalcoaches (vuilnismannen) die de burgers kunnen helpen bij problemen. Deze afvalcoaches zijn niet bevoegd om strafbare feiten op te sporen zoals een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) dat doet. Zowel de inwoners als de media ervaren dit als een positief fenomeen. Al met al heerst een dominant discours omtrent serviceverlening, omdat de gemeente Almelo constant haar problemen, gebeurtenissen en oplossingen categoriseert op het gebied van verlening.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

Momenteel wordt het afval traditioneel beheerd, gepaard gaande met de in 2016 ingevoerde verandering van het tweewekelijks inzamelen van afval naar het vierwekelijks inzamelen. In de laagbouw beschikken de inwoners van de gemeente Almelo over minicontainers voor gft, restafval en papier. De minicontainer voor het restafval wordt in de toekomst mogelijk vervangen door een pmd container. Momenteel wordt dit afval nog weggebracht naar milieupleintjes. De hoogbouw (48 procent) brengt al het afval naar verzamelcontainers. Twente Milieu doet de inzameling van het afval en Twence verwerkt het afval.

In de gemeente Almelo fungeert geen beleidsplan waarin haar visies staan beschreven. De ambtelijke organisatie heeft diverse voorstellen ingediend bij de gemeenteraad, maar niet op grond van een openbaar

beleidsstuk. In opdracht van de (veertien) Twentse gemeenten, is daarentegen wel een Twentse afvalvisie opgesteld (2013). De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de komende jaren een trendbreuk (systeemverandering) nodig is in het beheer van afval. De ambitie is om te streven naar een hergebruikpercentage van 90 procent en naar 50 kilo huishoudelijk restafval per inwoner per jaar in 2030. Tabel 6.3.1 toont aan dat een daling in de hoeveelheid afval zichtbaar is vanaf 2010 (start inzameling plastic). De grootste daling vond plaats in 2016. Dit is te verklaren omdat de gemeente Almelo is gestart met het vierwekelijks inzamelen van restafval in plaats van een tweewekelijkse inzameling.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	290,8	275,7	260,8	263,2	262,6	263,1	271,6	260,9	261,0	258,7	248,5	238,1	232,8	230,1	210,7	175,0
Grof huishoudelijk restafval	87,7	86,8	88,2	86,0	49,9	45,1	44,5	47,6	41,5	34,3	31,2	19,0	16,2	15,8	11,6	11,8

Tabel 6.3.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Almelo) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Almelo zijn:

Barrières:

- Bepaalde inwoners zal je nooit bereiken door middel van communicatie;
- Gedragsverandering is een grote barrière;
- Fouten uit het verleden. In het verleden is ooit een foto (vanuit een woning) gemaakt van een vrachtwagen die gescheiden glas bij elkaar in kieperde. In de media is hierdoor jarenlang ter sprake geweest dat scheiden geen meerwaarde heeft.

Kansen:

- In het jaar dat de inzamelingfrequentie restafval verlaagd werd, vond de grootste daling plaats;
- Blijf de techniek volgen. Momenteel volgt de gemeente Almelo de ontwikkelingen van een 'gootsteenvermaler' voor gft in de nieuwbouw. Deze techniek vermaalt het gft afval in het gootsteenputje in de keuken en kan afgevoerd worden via het water;
- De inzet van afvalcoaches. Dit moeten geen handhavers zijn. De intentie is daarmee vaak negatief. Door geen handhavers in te zetten als afvalcoach hebben we veel positieve reacties ontvangen;
- Communiceer goed en betrek daarin inzichten uit de 'gedragwetenschappen'. Mensen doen dingen vooral uit gewoontegedrag waarbij men niet veel nadenkt. Afvalscheiding moet een gewoonte worden;
- Blijf de gemeenteraad informeren over afval. Houdt presentaties. In de gemeente Almelo werden speelgoedcontainers laten zien en aan de gemeenteraad werd gevraagd wat ze nou echt willen dat wordt opgehaald aan huis. Betrek ze direct in het proces. Wat niet werkt is maanden lang onderzoek doen en uiteindelijk scenario's voorleggen aan de gemeenteraad, maar betrek haar vanaf het begin. Dan staat ze daadwerkelijk open voor bepaalde scenario's;
- Bepaal lange termijn ambities, bijvoorbeeld 'Afvalloos in 2030'. Een lange termijn ambitie is ver weg, waardoor geen directe weerstand ontstaat op bestuurlijk niveau en bij de burger. Deze ambitie benadrukt bovendien dat er maatregelen moeten worden genomen met het oog op de toekomst;
- Geef verandering de tijd. Mensen spreken elkaar uiteindelijk aan op het moment dat scheiden niet gebeurt of wanneer zakken voor milieustraatjes worden gezet. Dit is een heel lang proces, maar uiteindelijk is dit effectiever dan het benoemen van het milieu, de kinderen of de kosten.

6.4 Dienstbaarheid in de gemeente Tilburg: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De gemeente Tilburg positioneert zich als derde gemeente vanuit een discours waarin de burger centraal staat in het afvalbeleid en -beheer. Een interview is afgenomen met de beleidsmedewerker Afval van de gemeente Tilburg. De geïnterviewde beleidsmedewerker is vanaf 2008 werkzaam bij de gemeente Tilburg.

Na een financiële opleiding is hij omgeschoold richting milieuvraagstukken, met name op milieutechnologie, milieuhandhaving en milieujuridische aspecten. In de periode voor 2008 is meneer Van Oirschot werkzaam geweest op het gebied van afval en handhaving milieu. De eerste associaties met enkel het woord afval zijn: *“hoe kan ik er zo makkelijk mogelijk van af komen”* (...) afval is iets wat je niet meer nodig hebt en daar wil je van af”. Serviceverlening is voor meneer Van Oirschot het belangrijkste uitgangspunt als het gaat om het beheer van afval. *“Je hebt altijd mensen die het milieu belangrijk vinden, maar als mensen een hele slechte service hebben is het lastig om te kiezen voor het milieu”*.

Voor de gemeente Tilburg is serviceverlening momenteel het belangrijkste uitgangspunt, hoewel het nieuwe bestuur na 2014 een ontwikkeling van discursieve strategieën langzaam inzet richting milieu. Het vorige bestuur met de VVD en het CDA hechtte meer waarde aan service dan het huidige bestuur met D66, SP en GroenLinks, maar de praktijken duiden nog altijd op discursieve strategieën waarbij dienstbaarheid profileert. De centrale gedachte van de gemeente Tilburg is na 2014 het acteren tussen milieu, service en kosten. De beleidsmedewerker geeft aan dat milieu het belangrijkste uitgangspunt vormt. Maar een stijging van de woonlasten (kosten) en serviceverlaging ligt *“heel gevoelig”* aldus geïnterviewde. De gedachte hierachter is dat de ervaringen die de burgers hebben als zeer belangrijk worden ervaren. Vooral het voorkomen van kritiek en weerstand, wat de gemeente in het recente verleden veel ontvangen heeft, staat centraal.

In het interviewtranscript en in het beleid zijn ‘service’, ‘duobakken’, ‘verbeteren afvalscheiding’, ‘verlaging restafval’ en ‘milieuhandhaving’ de meest gebruikte uitdrukkingen. Deze begrippen hebben een belangrijke, sturende werking voor de vormgeving van het afvalbeheer in de gemeente Tilburg en de huidige waarneming op het afvalbeheer. De typische beleidsvocabulaires die deze uitdrukkingen en het beleidsprogramma vormgeven zijn ‘optimalisatievoorstellen’ en ‘handhaving’. Deze concepten geven inhoud en sturing aan het afvalbeheer. In het interviewtranscript komt naar voren dat zowel serviceverlening als het milieu de centrale gedachten vormen van het afvalbeheer (beide acht genoemde motieven). Dit komt overeen met de belangrijkste uitgangspunten van het ambtelijk apparaat (service) en met de centrale gedachte van het zittende bestuur (milieu). Zo wil het ambtelijk apparaat erg sturen op service en dienstverlening. De argumenten hiervan zijn om naar de burger te luisteren en het de burger zo makkelijk mogelijk te maken. De beleidsmedewerker vermeldt dat: *“uit proeven bleek dat wijken met een derde container aan huis beter scoorden qua milieuresultaten, maar dat deze mensen geen derde container aan huis wilden”*. De tweede argumentatie van het sturen op service en dienstverlening is dat het er vooral om gaat om zo min mogelijk weerstand te creëren bij allerlei milieugerichte innovaties. *“Milieuhandhaving (...) heeft een behoorlijk succes gekend. Het heeft ook een hele hoop onrust gebracht. Het heeft een hele hoop gezeik opgeleverd maar ook meer dan tien procent minder restafval”*. Het patroon dat naar voren komt is dat de gemeente Tilburg duurzaam afvalbeheer belangrijk vindt, maar dat de burger nog steeds dominant is. Diverse ideeën (milieu op één) botsen met wat daadwerkelijk dominant is, namelijk de burger (derde container voor een betere milieuscheiding wordt afgewezen en een systeemverandering blijft uit).

De gemeente Tilburg benadrukt milieu steeds belangrijker te vinden, maar houdt zeer sterk de reactie van de burger in de gaten en weet dat bepaalde keuzen zeer gevoelig liggen. Ondanks deze gevoeligheid, gebeuren deze acties wel, puur met het oog op het milieu (handhaving). De gemeenteraad stemt in met milieugerichte keuzen en benadrukt bovendien extra stappen te nemen: *“De gemeenteraad wil een vorm van Diftar (...) de vervuiler betaalt (...) vanuit GroenLinks kwam dan met name het verhaal: schiet op en doe Diftar”*. Alle betrokken actoren verbinden zich aan het discours dat steeds meer inzet op het milieu; ook de bewoners, al gaat dit gepaard met weerstand. Vanwege milieuhandhaving en eventuele beboeting, worden zij verder gepusht de scheidingswetgeving na te leven. De beleidsmedewerker geeft aan dat je betere scheidingsresultaten behaalt indien bewoners fysiek gedwongen worden. *“Communicatie is belangrijk om het gedrag te beïnvloeden, alleen de effecten zijn volgens mij een stuk minder als je mensen fysiek dwingt”*.

De gemeente Tilburg is begonnen met proeven voor het Omgekeerd Inzamelen van afval (oktober 2016). De gemeenteraad benadrukt ook het belang van Diftar. Ambtelijk en bestuurlijk is besloten om meer inzicht in het afvalbeheer te krijgen waardoor alle containers zijn voorzien van chips. Dit containermanagementsysteem kan het Diftar concept voor de toekomst mogelijk maken. Dit botst echter

met andere praktijken. Een nadeel van de duobak is dat je vrijwel niet aan tariefdifferentiatie kan doen vanwege het feit dat meerdere stromen in één bak voorkomen waardoor het meetbaar maken van afval lastig gaat. Bovendien is het lastig deze duobakken te vervangen door minicontainers, omdat in 2013 140.000 nieuwe duobakken zijn uitgedeeld. *“Dat is een kapitaalvernietiging die dan toch heel behoorlijk is”* aldus de beleidsmedewerker Afval. Daarnaast verwacht de gemeente Tilburg veel weerstand te krijgen bij de inwoners indien de duobak opgesplitst wordt en plaatsmaakt voor meerdere aparte minicontainers. Dit bleek uit een bewonersproef (90 procent wilde geen derde container) en bleek ook eerder toen een kleine papierbak vervangen werd door een grote duobak papier en plastic. De gemeente luistert naar de opinie van de burger. De beleidsmedewerker benadrukt een oplossing om meer maatwerk te creëren. Ruimere wijken zouden namelijk eenvoudiger drie containers kwijt kunnen. In Nederland is het echter verboden om belastingtechnisch een apart systeem te hanteren. Men mag differentiëren zoals dat bij Diftar gebeurt, maar men mag geen verschillende inzamelsystemen naast elkaar hanteren. Nascheiding wordt als interessante optie open gehouden, met name voor het afval uit de hoogbouw, waar nog veel verbeterpunten zijn.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

In de gemeente Tilburg wordt het afvalbeheer op traditionele wijze beheerd, doordat Tilburg tot op heden geen systeemverandering heeft ondergaan. De gemeente Tilburg zamelt het afval in op basis van twee duobakken. De laagbouw is voorzien van één duobak met een schot tussen de compartimenten restafval en gft afval en één duobak voor papier en pmd. Pmd heeft het plastic als losstaande fractie in 2013 vervangen. De reden dat 20 tot 25 jaar geleden is gekozen voor de duobakken is omdat de gemeente Tilburg een oude textiel stad is met een oud centrum, kleine woningen, kleine binnenplaatsjes en kleine percelen. Drie containers werd als ongewenst ervaren. De tweede motivatie is het aantal verkeersbewegingen geweest. In dit geval kon de gemeente twee stromen in één keer ophalen.

In 2011 heeft de gemeente Tilburg een beleidsplan opgesteld met acht optimalisatievoorstellen voor de gemeenteraad om zodoende het afvalbeheer een impuls te geven. Eén voorstel was om het plastic aan huis op te halen in plaats van het voortzetten van het brengsysteem. De nieuwe duobakken restafval-gft (140.000) zijn direct voorzien van chips, zodat lediginggegevens verzameld kunnen worden en een beter containermanagement kan plaatsvinden voor bijvoorbeeld de controle van containers. In de hoogbouw hanteert de gemeente Tilburg 700 in pandige verzamelcontainers voor restafval en voor papier en circa 70 locaties voor ondergrondse containers voor restafval en papier. De inzameling van het afval wordt gedaan door het Brabants Afval Team (BAT), een gemeentelijke inzameldienst. Deze gemeentelijke dienst is aangevuld met een commerciële tak voor het bedrijfsafval.

In 2011 heeft de gemeente Tilburg acht optimalisatievoorstellen in een beleidsplan opgesteld, zoals reeds eerder vermeld. Deze voorstellen waren gericht op communicatie, maar ook op het doen van proeven zoals het inzamelen van plastic aan huis in plaats van het hanteren van een brengvoorziening. Deze optimalisaties bleken een succes. De doelstelling luidde om van 44 procent naar 47 procent afvalscheiding te gaan. Dit doel is door de gemeenteraad bijgesteld naar 50 procent en ook deze doelstelling werd gehaald. De gemeente Tilburg voert daarnaast een handhavingssysteem. Controles vinden plaats waarin burgers door middel van gele, oranje en rode kaarten gewaarschuwd en eventueel beboet worden indien niet goed gescheiden wordt. Cijfers (tabel 6.4.1) tonen aan dat de hoeveelheid restafval in de periode na deze ingrepen (2014 en heden) het meest is gedaald in vergelijking tot alle voorgaande perioden. Het strikte handhaven, een vrij unieke aanpak in Nederland, resulteerde in een daling van tien procent van het restafval.

In 2015 is een nieuw afvalbeleidsplan opgesteld. Hierin staat afvalscheiding centraal. De doelstelling luidt: maximaal 140 kilo restafval in 2019. De gemeenteraad heeft besloten om vijf zaken aan te pakken. Deze zaken zijn het optimaliseren van de milieustraat, het inzamelen van pmd in de hoogbouw, de ophaalfrequentie van wekelijkse inzameling van restafval halveren naar één keer per twee weken, het doen van proeven met Omgekeerd Inzamelen en het structureel handhaven op afvalscheiding.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	258,8	261,0	255,4	258,1	279,4	257,5	269,6	265,9	254,5	253,7	245,8	231,9	221,6	203,7	180,4	156,0
Grof huishoudelijk restafval	37,2	35,5	38,8	43,1	37,7	34,7	26,2	26,5	24,1	25,4	24,0	18,4	15,5	12,1	13,3	15,2

Tabel 6.4.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Tilburg) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Tilburg zijn:

Barrières:

- Handhaving leidt ook tot een weerstand onder inwoners;
- Mensen ervaren een verandering als zeer lastig;
- In Nederland is het verboden om belastingtechnisch een apart systeem naast elkaar te hanteren, terwijl dat wel een goede mogelijkheid zou zijn voor verschillende, grote en kleine wijken.

Kansen:

- Opstellen van optimalisatievoorstellen en de impact daarvan ter presentatie aan het bestuur;
- Handhaven op afvalscheiding, door containers te controleren en hieraan een boete te verbinden. Dit heeft vanaf 2014 een behoorlijk succes gekend. Zeker tien procent minder restafval;
- Creëren van maatwerk. Verschillende afvalsystemen naast elkaar leggen (voor verschillende wijken). Momenteel is dit verboden.
- Aanleggen van een containermanagementsysteem door het bechikken van containers. Dit geeft inzicht in de vraag wie, wat en waar aanbiedt;
- Communicatie werkt deels, maar het mensen fysiek dwingen (in de vorm van een systeemverandering of middels handhaving) werkt naar mijn mening beter., dit is jarenlang ter sprake geweest in de media.

Heersende ideeën en regelmatigheid in datgene wat gezegd wordt

De beleidsmedewerker (Afval en Schoon) van de gemeente Maastricht heeft Landschapsarchitectuur en Ruimtelijke Planning gestudeerd, met een focus op Ruimtelijke Planning en Planologie. De eerste associatie met afval van de ambtenaar is *“restafval, eigenlijk denk ik als allereerste gewoon aan mijn eigen prullenbak in mijn huis, hier werken we met een restafvalzak. Die zak is mijn prullenbakzak”*. De centrale gedachte achter afvalinzameling is Diftar, ‘de vervuiler betaalt’. *“En bij ons is in ieder geval in het nieuwe beleid heel belangrijk: de balans tussen werkgelegenheid, service, kosten en milieu”*. De gemeente Maastricht heeft bewust de ‘hoek’ lokale werkgelegenheid toegevoegd aan de bestaande driehoek. De belangrijkste uitgangspunten van deze ‘vierhoek’ worden omschreven als: *“persoonlijk zou ik kiezen voor milieu. Maar de gemeenteraad heeft service voorop gezet. We werken met die balans tussen die vier, maar eerder is wel uitgesproken dat deze (wijzend naar service) heel belangrijk is”*.

Na het onderzoeken van het interviewtranscript op basis van argumentatieve discoursanalyse is een patroon ontdekt waarbij argumenten rondom service en burgers domineren. In het Afvalbeleid wordt ‘Afvalloos’ als het ultieme doel neergezet in een ‘onliner’, maar om dit te bereiken wordt overwegend ingezet op serviceverlening en de burger. De argumenten en ideeën uit het interviewtranscript bevestigen deze positionering van het beleid en ook in de praktijk wordt dit zichtbaar, door middel van co-creatie met de burger en diverse pilots waarbij de burger de doorslag geeft. Dienstbaarheid is veertien maal als belangrijkste uitgangspunt van het afvalbeleid neergezet, gevolgd door milieu (acht maal) en kosten (vijf maal). Dat de burgers en dienstverlening de rode draad vormen, daar is geen discussie over mogelijk. Enkele quotes:

“de gemeenteraad heeft service voorop gezet (...), er is uitgesproken door de gemeenteraad dat service heel belangrijk is (...), service is bij ons heel belangrijk, in pilots gaan we samen met de burgers kijken wat voor hen wenselijk is (...), juist omdat die service zo belangrijk is (...), De gemeenteraad is erg pro-burgerparticipatie (...), we zoeken naar mogelijkheden om beter

te presteren en om dat voor elkaar te krijgen vertellen we over de nut en noodzaak, communicatie (...), in een weging scoorden we als cijfer een zeven en een half als het gaat om dienstbaarheid (...).

“Samen met groepjes burgers gaan we eerst bespreken hoe vindt u het nu gaan, waar zit u aan te denken, welke verbeteringen ziet u en vervolgens wordt samen een methode bedacht. Die gaat de gemeente dan in de wijk testen en dan pas wordt er iets besloten. Naar mijn idee kunnen de burgers bijna niet meer invloed hebben dan dat”.

Typische beleidsvocabulaires waarmee het afvalbeleid momenteel vormgegeven wordt zijn ‘rode zakken’ voor restafval, ‘milieuperrons’, ‘burgerpilots’ en ‘co-creatie’. Het doel ‘afvalloos in 2030’ wordt ingezet door het betrekken van de burger en deze centraal te stellen. De ontdekte patronen in het transcript en in het beleid komen overeen met de centrale gedachte en het belangrijkste uitgangspunt van het afvalbeheer van de gemeente, dat ook gericht is op serviceverlening. Daarnaast is ook in de eerste associatie met het woord afval enigszins een mensgerichte insteek te ontdekken. De beleidsmedewerker benadert afval (als inwoner van de gemeente Maastricht) vanuit haar eigen situatie als burger en hoe ze dat ervaart. Bovendien worden citaten ontdekt zoals: *“dat is anders niet te doen voor de burger”*. Dergelijke onbewuste motieven duiden tevens op een discours gericht op dienstbaarheid. Werkgelegenheid is toegevoegd als ‘vierde hoek’ aan de afvaldriehoek geambieerd door het Rijk. De gemeente Maastricht bevestigt dat het nadrukkelijk om lokale werkgelegenheid moet gaan. Ook dit heeft een zekere doorwerking richting de burger.

Diverse discourscoalities houden het huidige verhaal in stand. Ambtelijk en bestuurlijk is een pro-burger verhaal ontdekt waarbij afvalloos en klimaatneutraal het lange termijn doel is. De actoren die zich aan dit verhaal verbinden zijn niet alleen de gemeente zelf (middels ideeën en praktijken), maar ook de burger verbindt zich aan het verhaal. De dienstverlening scoort hoog en de burger staat open voor proeven en pilots. Twee marktpartijen (Attero en Swerpenziel) scheiden het afval nog na (Attero het restafval en Swerpenzien het pmd). Het Stadsbeheer van de gemeente is de inzamelaar van afval en voert het beleid uit. Daarmee houdt deze inzakkelant het discours tevens in stand.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

De gemeente Maastricht zamelt het afval in de gemeente zelf in (gemeentelijke dienst). Het Stadsbeheer voert dit uit. De gemeente maakt beleid dat wordt vertaald in werkafspraken die door het Stadsbeheer worden uitgevoerd. In de gemeente Maastricht is een haal- en brengsysteem voor het afval. De brengsystemen bestaan uit 57 ‘milieuperrons’ in de wijken. Deze perrons bestaan uit zes containers, twee voor papier en karton, twee voor glas, waarvan één voor wit glas en één voor gekleurd glas en twee voor pmd. Twee naast elkaar vanwege het volume en het minder snel volraken van de containers. Het restafval en gft wordt bij de laagbouw tweewekelijks ingezameld huis-aan-huis en bij de hoogbouw elke week. Voor het restafval hanteert de gemeente Maastricht ‘rode zakken’. In de hoogbouw hebben de inwoners een minicontainertje. Daarnaast zijn er enkele ondergrondse containers bij appartementencomplexen die als uitzondering zijn meegenomen in het uitvoeringsbesluit van het afvalstoffenbesluit. De gemeente Maastricht heeft vier milieuparken.

In april 2016 is het Beleidsplan Huishoudelijk Afval 2016-2020 vastgesteld. De gemeente Maastricht heeft voorafgaand aan dit plan al aangegeven dat zij afvalloos moet zijn in 2030. *“De rode draad in het plan is ‘circulaire economie: een economisch systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen centraal stelt en zo het afval minimaliseert”*. Afvalloos is het doel. Hoe zij dit wil bereiken wordt voornamelijk beschreven als het centraal stellen van de burger: Het halen van de doelstelling vereist ingrepen in inzamelsystemen en gedragsbeïnvloeding van de burgers. Via burgerparticipatie wordt gestreefd naar maatwerk. Verschillende pilots zijn opgestart waarbij burgers moeten meedenken over het verbeteren van de afvalinzameling almede deelnemen aan verschillende proeven. Het woord ‘co-creatie’ komt in dit beleidsplan uitdrukkelijk naar voren. Het interviewtranscript toont sterke overeenkomsten met het beleid. *“Service is bij ons heel belangrijk. In ons nieuwe beleid gaan we een aantal pilots draaien, waarbij we bij de burgers telkens gaan kijken wat voor hen wenselijk is”*.

In de onderstaande tabel zie je dat het aantal kilo's restafval huis-aan-huis nagenoeg gelijk is gebleven aan het beginpunt (2001 en 2016). Dit is te verklaren omdat in 2000/2001 Diftar is ingevoerd. In 2001 had de gemeente Maastricht één van de laagste hoeveelheden restafval, maar het aantal kilo's is anno 2016 niet minder geworden. Cijfers voor 2001 zijn niet bekend, waardoor de daling niet is vast te stellen die het effect van Diftar inzichtelijk zou kunnen maken. Een aanzienlijke daling is echter zeer aannemelijk en ook in het interview is naar voren gekomen dat de gemeente Maastricht in 2001 een 'hele grote sprong' heeft gemaakt. In tegenstelling tot het huishoudelijk afval is het grofvuil (tweede rij) gedaald van 72 kilo naar ruim veertien kilo. Dit heeft te maken met meer en efficiëntere milieuparken, waar het afval beter gescheiden wordt.

Onderwerpen	Hoeveelheid huishoudelijk afval															
Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	109,1	115,3	115,3	130,3	132,4	131,1	134,2	137,9	130,4	124,0	119,5	114,5	106,4	107,7	109,7	109,9
Grof huishoudelijk restafval	72,1	81,6	59,2	40,5	36,1	36,8	35,9	33,7	31,6	31,9	32,0	29,9	25,1	19,1	18,9	14,6

Tabel 6.5.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Maastricht) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Maastricht zijn:

Barrières

- In de samenwerking ASL (Afval Samenwerking Limburg) worden allemaal verschillende logo's gebruikt. Dit maakt het lastig om te communiceren richting de inwoners;
- Na de invoering van Diftar is de hoeveelheid restafval niet verder blijven dalen;
- Gemeenten staren zich te blind op statistische percentages (scheidingspercentage en kilo's restafval). De geïnterviewde beleidsmedewerker is van mening dat sommige dingen zoveel extra geld kosten (bijvoorbeeld extra nascheiding van restafval) dat dit geld beter in andere dingen kan worden gestoken;
- Het nadeel van onze vergevorderde burgerparticipatie is dat we moeten luisteren naar de inwoners, ook al weten we dat bepaalde maatregelen niet zullen werken;
- Wat bij de milieuperrons momenteel speelt, is dat het schoonhouden ervan veel tijd en geld kost, omdat er veel afval wordt naast gezet.

Kansen

- Proeven en pilots doen voor de stromen waar de meeste winst te behalen valt, dat is voor de gemeente Maastricht textiel, gft, grofvuil en luiers. Experimenteer met een 100-100-100 proef. 100 huishoudens, 100 dagen, 100 procent afvalvrij;
- Het is bijna een feit dat Diftar werkt. De waarheid van de gemeente Maastricht is dat mensen gevoelig zijn voor geld. Indien gemeenten dit niet doen, moet dat worden overwogen.
- Het restafval is nu één van de eerste dingen die wordt genoemd in de communicatie over milieudoelstellingen. Terwijl je het juist moet brengen als, recyclebaar afval (of grondstof);
- Het nascheiden van afval als extra stap verhoogd het scheidingspercentage licht, maar kost veel extra geld.

6.6 Conclusie

Het discours 'dienstbaarheid' neemt bij de gemeenten Roermond, Almelo, Tilburg en Maastricht een centrale plaats in als het gaat om de discursieve strategieën en praktijken. Bij deze gemeenten wordt een verhaallijn gesuggereerd waarin de burger centraal staat, weliswaar in diverse vormen. De discussies in de lokale beleidsarena's worden gestructureerd door argumenten waarin burgers zich eenvoudig van het afval moeten kunnen ontzien en daarbij zo min mogelijk dilemma's mogen ervaren. De reactie van de bewoners is bepalend voor de vormgeving van het afvalbeheer en kritiek van bewoners op het afvalbeheer wordt zoveel mogelijk vermeden. In de casus gemeente Roermond is gebleken dat vanuit een hygiënisch opzicht burgers zich gemakkelijk en snel van het ontstane afval moeten kunnen ontdoen. De inwoners en

bestuurders zijn tevreden over het huidige afvalbeheer (hoge serviceverlening) en brengen geen wijzigingen aan. In Almelo en Maastricht wordt altijd eerst gekeken naar de mening van de burger, voordat een wijziging in de praktijk plaatsvindt. Pas wanneer de burgers tevreden zijn met bijvoorbeeld een maatregel, dan wordt deze uitgevoerd, al dan niet met een milieu insteek als lange termijn doel. In de gemeente Tilburg lijkt een omslag van dienstbaarheid naar milieu nabij. De wisseling van het bestuur speelt hierbij een grote rol (shockevent). Toch zijn het de burgers die nog altijd het centrale uitgangspunt vormen. Vanuit de burger wordt gepoogd milieudoelen te verbeteren (milieuhandhaving) en naar de burgers wordt geluisterd, ook al stemmen zij niet in met een maatregel die leidt tot betere resultaten inzake milieu (derde container).

Gemeente	Discours	Praktijken (inzamel methode)	Huishoudelijk restafval (kg). 2001	Huishoudelijk restafval (kg.) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg.) 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg.) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001
Almelo	Dienstbaar	Traditioneel	290.8	175.0 (-39.8)	87.7	11.8 (-86.6)	378.5	189.8 (-49.9)
Maastricht	Dienstbaar	Diflar	109.1	109.9 (+0.6)	72.1	14.6 (-79.8)	181.2	124.5 (-31.0)
Roermond	Dienstbaar	Traditioneel	211.4	188.9 (-10.6)	12.9	27.1 (+110)	224.3	216.0 (-3.7)
Tilburg	Dienstbaar	Traditioneel	258.8	156.0 (-39.7)	37.2	15.2 (-59)	296.0	171.3 (-42.1)

Tabel 6.6: Gemeenten en het aangetroffen discours in relatie met de veranderingen in de hoeveelheid restafval (kg)

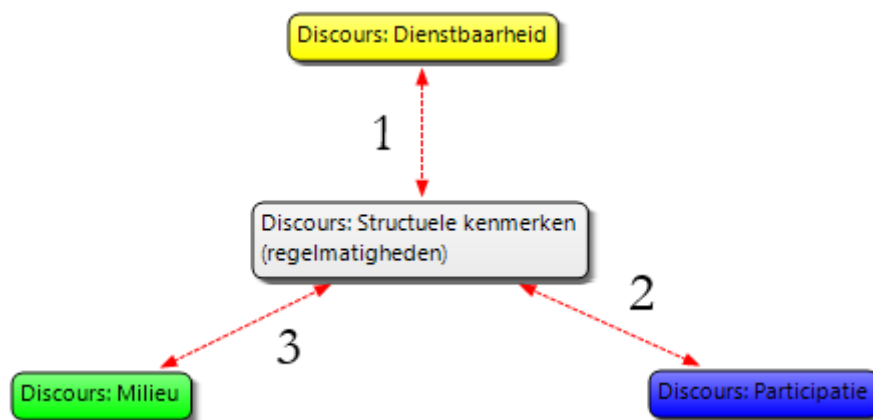
De bovenstaande tabel geeft tot slot een samenvatting van de technische resultaten uit dit hoofdstuk. De gemeenten waar het discours 'dienstbaarheid' is aangetroffen hebben op dit moment gemiddeld een hoeveelheid restafval van ruim 175 (kg) en de daling in de periode 2001-2016 bedraagt gemiddeld ruim 31.5 procent.

Het discours ‘participatie’

7.1 Inleiding

Het discours ‘participatie’ voert alleen bij de gemeente Den Haag de leidende rol in de beleidsdiscussie over het afvalbeheer. Participatie neemt een centrale plaats in als het gaat om de discursieve strategieën en praktijken rondom het afvalbeheer. In deze verhaallijn worden ideeën en praktijken neergezet waarbij burgerparticipatie het belangrijkste uitgangspunt is. De discussie wordt gestructureerd door argumenten waarin afvaldoelstellingen enkel gehaald kunnen worden wanneer de burgers meedoen. Burgerparticipatie wordt als cruciale opgave neergezet. Allerlei projecten waarin de samenwerking tussen bewoners en de gemeente plaatsvindt is de belangrijkste visie. De bewoner is bepalend voor het succes. Indien gemeenten participatie als de centrale rol innemen in de discursieve strategieën en praktijken, betekent dit dat direct beduidend minder aandacht wordt besteed aan de overige uitgangspunten van het afvalbeheer.

Iedere andere gemeente noemt zowel in het interview als in het beleid een argument waaruit blijkt aan de hand van coderingen dat (burger)participatie een belangrijke rol inneemt binnen de gemeente. Dit argument wordt genoemd in de beleidsdiscussie, maar vormt echter geen samenhangend geheel dat dominant aanwezig is. De gemeente Den Haag wordt verder geanalyseerd.



Figuur 7.1: Netwerkwegge van de aangetroffen discourses en de familiecode ‘Discours: structurele kenmerken (regelmatigheden)’ in datgene wat gezegd wordt (ideeën en concepten) en gedaan wordt (praktijken) (Atlas.ti).

7.2 Participatie in de gemeente Den Haag: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De geïnterviewde beleidsmedewerker is werkzaam bij de gemeente Den Haag en is sinds anderhalf jaar betrokken bij de afvalproblematiek van Den Haag. Hij is betrokken geweest bij het nieuwe en vastgestelde Huishoudelijk Afvalplan (eind 2015). De beleidsmedewerker heeft Sociale Wetenschappen gestudeerd en is beleidsmedewerker met een politiek-bestuurlijke achtergrond. Allereerst wordt zijn eerste associatie bij het woord afval beschreven.

“Dat iedereen afval heeft. (...) Want iedereen heeft het en vindt er wat van. Je hebt al gauw het gesprek. Hoe scheidt jij het afval, en welke ruimte heb jij in huis om het te kunnen doen, hoe makkelijk is het om te scheiden? (...) En afvalscheiding. Ik denk gauw aan hoe de situatie bij mij thuis is. (...) Het is helemaal niet verkeerd om elk gesprek om hoe afvalscheiding te verbeteren te beginnen bij iemand thuis”.

Het gesprek aangaan wordt tweemaal genoemd hetgeen mogelijk gerelateerd kan worden aan participatie. Het doel dat de gemeente Den Haag aangeeft als afvalbeheer is het omhoog brengen van het

afvalscheidingspercentage. In gemeente Den Haag wil men van 31 procent naar 35 procent in 2020. Dit staat haaks op het percentage dat landelijk geldt (75 procent). Dit percentage wordt door de gemeente Den Haag niet als reëel beschouwd gezien de omvang en bevolkingsdichtheid van de stad. Om dit scheidingsdoel te bereiken wordt ingezet op de centrale gedachte, de ‘Haagse Kracht’ (rode draad in het coalitieakkoord, waarin de gemeente Den Haag samen met de burgers wil gaan samenwerken), dat beschreven wordt als het belangrijkste uitgangspunt in de gemeente Den Haag voor het afvalbeheer op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Het afvalplan kan niet zonder participatie van de burger. Daarnaast zijn de kosten belangrijk, de serviceverlening, het milieurendement en het uitgangspunt dat het schoon moet zijn. Deze vijf uitgangspunten bij elkaar vormen het afvalbeleid van de gemeente Den Haag, maar participatie is het centrale punt. *“Als het om afvalscheiding gaat en we willen het percentage omhoog brengen, dan kan dat alleen als de inwoners mee doen. Dat is echt cruciaal, de grootste opgave.”* De gedachte hierachter is dat bij elke maatregel die de gemeente Den Haag neemt gericht gecommuniceerd moet worden om de boodschap goed over te brengen. Indien dit niet gebeurt is de animo voor afvalscheiding gauw verdwenen. De combinatie van faciliteren en communiceren is zeer belangrijk, aldus de beleidsmedewerker.

In het interviewtranscript komen ‘afvalscheiding’ en ‘participatie’ als meest gebruikte uitdrukkingen naar voren. Deze uitdrukkingen vormen de epistemische motieven, omdat de gemeente Den Haag het afvalbeheer voortdurend benadert in deze termen. De ‘Haagse Kracht’, maatregelpakketten, alternerend inzamelen (huis-aan-huis inzamelen) en Haagse afvalsorteerstraatjes vormen de beleidsvocabulaires die het beleidsplan vormgeven. Ze geven inhoud en sturing om de epistemische motieven daadwerkelijk te kunnen bereiken. De totstandkoming van deze twee niveaus van het discours komen voort uit enerzijds het coalitieakkoord van Den Haag die de ‘Haagse Kracht’ bij alle thema’s probeert te betrekken, omdat zij voorheen als bestuursstad werden gezien die te weinig participeerde met haar inwoners. Anderzijds zorgde de vaststelling van de landelijke ambities (VANG programma) voor toenemende aandacht op het gebied van afvalscheiding. Het verschil met het vorige Afvalplan is namelijk dat meer besef is ontstaan over het feit dat afval een waarde heeft.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

Ook in de gemeente Den Haag heeft geen combinatie van technische, sociale en wetgevende innovaties plaatsgevonden die tot een ingrijpende systeeminnovatie heeft geleid. In de laagbouw wordt gft en restafval één keer per week opgehaald. Het papier, textiel, glas en kunststof dient men weg te brengen naar onder- en bovengrondse containers, maar het aanbod bestaat vooral uit restafvalcontainers. Het papier wordt bovendien eens per maand huis-aan-huis ingezameld. In de hoogbouw (78 procent) dient men alles naar boven- of ondergrondse containers te brengen. Een container voor gft afval is niet aanwezig. Het fungerende afvalbeleid is het Huishoudelijk Afvalplan Den Haag 2016-2020 ‘Afval scheiden, gewoon apart!’. De aanleiding voor dit nieuwe plan was dat het vorige beleidsplan af liep en daarnaast omdat het landelijke VANG programma was vastgesteld met forse ambities. Net zoals het Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015 zet het nieuwe beleidsplan in op afvalscheiding. Het verschil is met name dat de ‘Haagse Kracht’ sterker wordt meegenomen en daarnaast worden meer ambitieuze maatregelpakketten benoemt. Het doel is om een scheidingspercentage van 35 procent te bereiken (nu 31 procent) en 266 kilo huishoudelijk restafval (nu 285 kilo exclusief grof afval). Dit wordt onder andere bereikt door maatregelen zoals: proeven doen met het om en om wekelijkse huis-aan-huis inzamelen van restafval en pmd (dit noemen zij alternerend inzamelen), uitbreiden van bestaande inzamelvoorzieningen (nieuwe Haagse afvalsorteerstraatjes), samenwerking en communicatie, testen van innovatieve proeven en verbetering van de milieustraat. Hoewel uit de evaluatie van het Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015 blijkt dat het huishoudelijk restafval in de periode 2010-2014 met twee en een halve procent is gedaald, heeft deze daling zich niet doorgezet in het jaar 2015.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	297,7	294,5	302,3	301,8	302,1	300,2	314,1	310,8	308,4	292,5	293,1	292,1	283,9	284,6	285,3	287,8
Grof huishoudelijk restafval	76,2	65,7	77,2	75,9	144,8	152,7	85,0	129,2	120,5	116,7	105,9	98,5	96,2	97,5	102,0	101,0

Tabel 7.2.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (*s-Gravenhage) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

In lijn met de doelstelling van het afvalbeheer- en beleid is in het interviewtranscript dertien maal een patroon ontdekt waarin milieurendement een belangrijk motief voor het afvalbeheer vormt. Daarnaast zijn negen uitdrukkingen ontdekt waarin dienstbaarheid de boventoon voert en zijn drie keer de kosten het belangrijkste uitgangspunt. Het doel (scheidingspercentage) moet bereikt worden door enerzijds fysieke maatregelen, maar grotendeels op basis van de centrale gedachte ‘De Haagse Kracht’, duidend op een sterke bewonerscommunicatie en -participatie. ‘De Haagse Kracht’ is de naam van het coalitieakkoord (2014-2018) waarmee wordt beoogd meer samen te werken met de burger. Den Haag ontving kritiek voor het zijn van een bestuursstad en dit coalitieakkoord biedt speerpunten om er meer voor en door de burger te zijn. Veertien uitdrukkingen zijn ontdekt waar participatie aangegeven wordt als motief voor het afvalbeheer. Met kleine stappen probeert de gemeente Den Haag het scheidingspercentage en de hoeveelheid restafval omlaag te brengen. Innovatieve ideeën worden getest in bepaalde wijken van de stad Den Haag en zo mogelijk uitgerold. Diverse discourscoalities binden zich aan het verhaal van de gemeente Den Haag. Het bestuur en het ambtelijk apparaat staan al decennia lang achter het klassieke inzamelsysteem, waaraan ook de inwoners zich committeren. Met het nieuwe Afvalplan is sprake van beleidsopvolging. Dit betekent dat het aandachtveld globaal hetzelfde blijft, maar er kan sprake zijn van nieuwe doelstellingen. Deze doelstellingen en uitwisselingen hebben plaatsgevonden in het openbaar bestuur van Den Haag (de discursieve orde). Ook de publiek private samenwerking tussen Van Gansewinkel en de gemeente Den Haag (Haagse Milieu Services) denken en helpen mee aan de maatregelpakketten om de doelstellingen van de gemeente Den Haag te bereiken. Alle betrokken partijen bij het afvalbeheer bepleiten het discours en er is geen sprake van onderlinge strijd. Zeven jaar geleden was dit wel het geval. Diftar is destijds besproken als systeeminnovatie maar de gemeenteraad heeft dit niet goedgekeurd. Hoewel wordt aangegeven dat Diftar tot goede resultaten leidt, is dit voor de gemeente Den Haag een stap te ver. *“Eén, vanwege de logistiek en administratie en twee, als je hier moet betalen en in een aangrenzende gemeente niet, dan krijgen de omliggende gemeenten het afval en wij niet”*. De gemeenteraad anno 2016 daarentegen, twijfelt over het lage ambitie niveau van 35 procent afvalscheiding. De gemeenteraad wil een hoger percentage bereiken. Met het ambtelijk niveau is de discussie ontstaan of dit reëel is en daarom is de constructie bedacht om halverwege te kijken of de resultaten aanleiding geven om de ambitie te verhogen.

Nascheiding wordt gezien als een kans voor de toekomst, waardoor de technologische ontwikkelingen nauw in de gaten worden gehouden. De gemeente Den Haag kiest hier op dit moment nog niet voor vanwege een contract met het Nederlandse Afvalverwerkingsbedrijf dat loopt tot 2020 en ten tweede hebben ze de capaciteit niet. Na 2020, wanneer een nieuwe aanbesteding plaatsvindt, en zodra de technieken rondom nascheiding zich bewijzen wordt gekeken of dit wordt meegenomen.

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Den Haag zijn:

Barrières

- De structuur van de stad. Er is weinig ruimte voor diverse functies (groen, verlichting, parkeren). Veel hoogbouw en kleine woningen;
- gft scheiden in hoogbouw (78 procent) is enorm lastig;
- Bevolkingssamenstelling van de stad, diverse bevolkingsgroepen en anderstalige inwoners, geen sociale controle en geen auto.

Kansen

- Start een 100-100-100 campagne (100 huishoudens, 100 dagen, 100 procent afvalvrij). Mogelijk betreft een inwoner met deze campagne een hele straat, of misschien staan mensen met affiniteit voor afval op die vervolgens als afvalcoach kunnen dienen;
- Pak ook het afval aan dat wordt aangeboden in de afvalbakken van openbare ruimten;
- Organiseer bijeenkomsten voor burgers en maak zichtbaar wat afval betekent. Wat gebeurt er mee, maak filmpjes, dan wordt het leuker en werf je meer enthousiasme onder de burgers.

7.3 Conclusie discours: participatie

Het discours, verwoord met de term participatie, neemt bij de gemeente Den Haag een centrale plaats in. De discursieve strategieën en praktijken zijn er dusdanig op gericht dat participatie in de stad de belangrijkste visie vormt. Daarnaast zijn subdoelen van belang (afvalscheiding), maar dit doel is niet heersend. Het zichtbare patroon is om de stad als geheel te betrekken en om daarmee een realistisch scenario neer te zetten voor het afvalbeheer. De discursieve strategie is om het afvalbeheer niet enkel als taak bij de gemeente neer te leggen, maar als taak van de stad. Dit is tevens zichtbaar gebleken in de motieven en in de beleidsvocabulaires, waar concepten zoals ‘De Haagse Kracht’ expliciet zijn gebruikt ter positionering van het afvalbeheer.

Gemeente	Discours	Praktijken (inzamel methode)	Huishoudelijk restafval (kg). 2001	Huishoudelijk restafval (kg.) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg.) 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg.) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001
Den Haag	Participatie	Traditioneel	297.7	287.8 (-3.3)	76.2	101 (+32.5)	373.9	388.9 (+4.0)

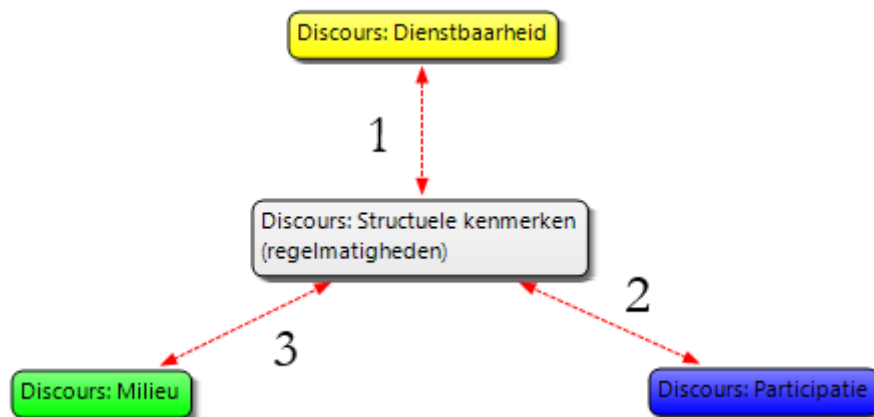
Tabel 7.3: Gemeenten en het aangetroffen discours in relatie met de veranderingen in de hoeveelheid restafval (kg)

De bovenstaande tabel geeft tot slot een samenvatting van de technische resultaten uit dit hoofdstuk. In de gemeente Den Haag, waar het discours ‘participatie’ heerst, is op dit moment een hoeveelheid restafval van circa 389 (kg) en de stijging in de periode 2001-2016 bedraagt vier procent.

Het discours ‘milieu’

8.1 Inleiding

Het derde en laatste discours ‘milieu’ vormt bij acht van de dertien onderzochte gemeenten het patroon in de beleidsdiscussie over het afvalbeheer. Het woord ‘milieu’ is een containerbegrip voor dominante argumenten zoals: verhoging scheidingspercentage, verlaging hoeveelheid restafval, circulaire economie, afvalloos, grondstoffen, afval bestaat niet. Het milieu neemt op dit moment een centrale plaats in als het gaat om de discursieve strategieën en praktijken rondom het afvalbeheer. De discussie wordt gestructureerd door argumenten waarin afvaldoelstellingen leidend zijn. Nagenoeg elke keuze en elk idee is bepalend voor het pro-duurzame afvalbeheer en dit is ook zichtbaar in de praktijk. Dit betekent wel dat de inwoners, werkgelegenheid en participatie in een bepaalde vorm belangrijk zijn. Door de focus te leggen op het milieu geloven de gemeenten dat deze positionering direct positief doorwerkt in de kosten (gescheiden stromen leveren enerzijds geld op en anderzijds hoeft er minder afval naar verbrandingsovens) en willen mensen goed scheiden dan dient ook een bepaalde service gegeven te worden. De gemeenten worden verder geanalyseerd.



Figuur 8.1: Netwerkeergave van de aangetroffen discoursen en de familiecode ‘Discours: structurele kenmerken (regelmaticgheden) in datgene wat gezegd wordt (ideeën en concepten) en gedaan wordt (praktijken) (Atlas.ti).

8.2 Milieu in de gemeente Amsterdam: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmaticgheden in datgene wat gezegd wordt

De beleidsmedewerker Milieu van de gemeente Amsterdam is sinds 1993 werkzaam bij de gemeente in één van de stadsdelen en verricht de werkzaamheden op het gebied van afval. Per 1 januari 2015 zijn de verschillende stadsdelen van Amsterdam georganiseerd verder gegaan en is de geïnterviewde aangesteld als centrale beleidsmedewerker Afval. De beleidsmedewerker is afgestudeerd Bioloog en heeft aaneensluitend een opleiding tot milieuadviseur gevolgd. Haar eerste associatie met alleen het woord afval is:

“afvalscheiding, omdat ik daar heel erg op gefocust ben en qua Amsterdam denk ik: er ligt zo’n grote taak, er is zoveel te doen, maar hoe?”. Milieu is persoonlijk het belangrijkste uitgangspunt in de afvaldriehoek. De centrale gedachte van het afvalbeheer en -beleid is (sinds 2015) om meer afval gescheiden in te zamelen. Het gaat om 65 procent in 2020. In 2016 bedroeg het scheidingspercentage van het huishoudelijk afval 22 procent en 27 procent inclusief grofvuil. Daarnaast moet flink worden bezuinigd in de afvalketen (achttien miljoen), omdat de afvalstoffenheffing, vooruitlopend op de bezuinigen, omlaag is gegaan. Verder mag de serviceverlening niet omlaag gaan vanwege de bezuinigingen en milieumambities. De balans tussen milieu, kosten en serviceverlening vindt de gemeente Amsterdam belangrijk. Deze ambities zijn echter niet altijd aan de orde geweest.

“In Amsterdam was helemaal geen belangstelling voor afval, bestuurlijk niet, bij de directeuren en afdelingshoofden. Elk jaar was het scheidingspercentage weer even slecht. 13 procent, 14 procent en niemand lag er wakker van. Sinds kort, sinds ongeveer 2015, is er een enorme aandacht voor afval, voor afvalscheiding. Het bestuur van Amsterdam heeft hele hoge ambities ineens”.

Deze aandacht is, aldus geïnterviewde, ontstaan na een wisseling van de wethouder in 2014 en vanwege de ‘Agenda Duurzaamheid’ die destijds is opgesteld, waardoor het denken over afval wezenlijk veranderd is. Tot 2015 is bij de gemeente Amsterdam geen aandacht geweest voor het inzamelen van afval, *“omdat er nooit een beleidsmedewerker Afval was en er was ook nooit aandacht voor afvalscheiding en er was niemand die zich daar mee bezig hield”*. De traditionele methode van inzameling en de handelingen die daaruit voortvloeien werden jarenlang in stand gehouden door de gemeente Amsterdam alsmede de inzameldienst. In het interview-transcript en het afvalbeleid na 2015 is ‘afvalscheiding’ de meest gebruikte uitdrukking. Deze uitdrukking vormt volgens Hajer (2006) een sturende werking voor de afwegingen die de komende tijd gemaakt zullen worden. De bewust bedachte concepten die inhoud geven aan het beleidsprogramma van de gemeente Amsterdam (beleidsvocabulaires) zijn ‘optimalisatie brengsysteem’, ‘scheidingsambities’, ‘optimale dienstverlening’ en ‘efficiëntere organisatie’. Door het systeem te optimaliseren, zoals meer aanbod in gescheiden inzamel fracties en het herinrichten van verkeersroutes, worden de ideeën langzamerhand ook in de praktijk zichtbaar.

In het interviewtranscript is tien maal een motief gevonden waaruit blijkt dat milieu als argument weergegeven wordt voor het huidige denken over afval. Kosten wordt vijf keer benoemd als argument dat een belangrijke afweging vormt voor het afvalbeheer en dienstverlening wordt slechts eenmaal benoemd als argument. Deze ontdekte patronen komen overeen met de eerste associatie die de beleidsmedewerker heeft met het denken over afval en met de beleidsrapporten waarin milieu (afvalscheiding en grondstoffen) de kernboodschap vormt. Tot slot is duidelijk geworden dat vóór het jaar 2015 geen enkele aandacht bestond voor de afvalproblematiek. Het zittende bestuur en beleid en alle heersende ideeën en praktijken hebben plaatsgemaakt voor een pro-duurzaam discours.

Verschillende discourscoalities verbinden zich aan het milieu georiënteerde beleidsplan. Het bestuur van de gemeente Amsterdam zet zich volledig in om in 2020 een scheidingspercentage van 65% te bereiken en ambtelijk staat men positief achter deze gemaakte keuze: *“tot mijn grote blijdschap is Amsterdam nu ineens heel hard aan het werk op het gebied van afvalscheiding”*. Hoewel in het systeem niets ingrijpend is gewijzigd, is het denken over afval wezenlijk veranderd. Onder de bewoners echter nog niet. *“We hadden twee bijeenkomsten voor heel Amsterdam. Waar liggen hun keuzes, waar liggen hun problemen, waar moeten we aan denken. Op de ene bijeenkomst waren 22 mensen en op de andere zeventien mensen, voor 880.000 inwoners. Afval leeft totaal niet”*. De gemeente Amsterdam heeft nu het beleid om meer mensen mee te krijgen in het scheiden van afval. Dit proberen ze te doen door een eigen kleine methode van Omgekeerd Inzamelen in te voeren. In de gemeente Amsterdam staat momenteel om de 75 meter een restafvalcontainer en af en toe staat er een container voor gescheiden afvalstoffen, waarvoor je een behoorlijke afstand moet overbruggen. Dat is de situatie die de gemeente Amsterdam niet meer wil. Het plan is om afvalscheiding te stimuleren door restafvalcontainers om te katten naar gescheiden afvalstromen. Meer aanbod van gescheiden stromen, minder aanbod van restafvalcontainers. Net als bij het principe van Omgekeerd Inzamelen wordt het inzamelen van restafval bemoeilijkt.

Het lage scheidingspercentage en de grote hoeveelheid kilo restafval hebben vooral te maken met ‘de samenstelling van de inwoners en de structuur van de stad’, zo blijkt uit het interviewtranscript. De gemeente Amsterdam geeft aan dat 50% van de mensen geen auto heeft waardoor veel (grof)vuil gedumpt wordt op straat in plaats van dat het naar het milieupark wordt gebracht, er weinig ruimte in de stad is en er rekening gehouden moet worden met tal van functies (groen, parkeerruimte, leidingen en verlichting) en dat de gemeente Amsterdam kleine woningen heeft met veel hoogbouw. Daarnaast wordt aangegeven dat de mentaliteit van bewoners laag is, er weinig sociale controle is en de verschillen in taal het communiceren over afval lastig maakt. Door de hoogbouw (88 procent) is er geen ruimte voor minicontainers aan huis. De afwegingen die de gemeente Amsterdam hieraan verbindt is enerzijds de uitsluiting van het principe van Omgekeerd Inzamelen. Ook aan Diftar is de gemeente Amsterdam niet

toe, omdat niemand wil betalen voor het afval en het in de gemeente Amsterdam eenvoudig zonder controle gedumpt kan worden. Diftar vormt echter wel een belangrijke afweging voor de toekomst. “In 2020, hebben we al een hele slag geslagen. De gemeente Amsterdam verwacht dan stappen gemaakt te hebben op het gebied van bewustwording en het optimaliseren van het brengsysteem.

Tot slot doet de gemeente Amsterdam aan nascheiding van het plastic, gft en in de toekomst misschien papier en textiel. Hoewel de gemeente Amsterdam tegenstander van nascheiding en voorstander van bronscheiding is, wordt dit gedaan omdat het aanvullend tot een beter scheidingspercentage leidt. Bronscheiding is het allerbelangrijkste en dat wordt vooral geïntensiveerd en gecommuniceerd, maar aan de achterkant wordt wel nagescheiden.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

Het afval wordt traditioneel beheerd. Middels een brengsysteem kunnen de bewoners van de gemeente Amsterdam het afval kwijt in onder- en bovengrondse containers. Het gaat om restafval, papier, plastic, textiel en glas. In de gemeente Amsterdam wordt geen onderscheid gemaakt in de manier van inzameling tussen laagbouw (circa 12 procent) en hoogbouw (88 procent). Al het afval wordt aangeleverd aan het Aval Energie Bedrijf (AEB) in Amsterdam. Het AEB was een gemeentelijke dienst die is verzelfstandigd en waarvan de gemeente Amsterdam de enige aandeelhouder is.

In oktober 2015 is voor het eerste een grondige analyse uitgevoerd van wat de stad allemaal weggooit, hoe ze dat doen en hoe ze daarmee omgaan. Het in beeld brengen van de huidige situatie is nodig en dient als één van de bouwstenen voor het in juni 2016 opgestelde Afvalplan ‘Afvalscheiding’ en ‘afval is grondstof’ zijn de belangrijkste ambities die een rode draad door het afvalplan vormen. Met de Agenda Amsterdam Duurzaam (2015) heeft de Gemeenteraad unaniem besloten om te onderzoeken hoe 65% van het afval gescheiden kan worden in 2020. De opgenomen voornemens zijn onder andere: het opnemen van bronscheiding, nascheiding groente- en fruitafval, het optimaliseren van rijroutes inzameling en de verbeteren van de afvalscheiding in de grofvuilinzameling. Daarnaast wil de gemeente Amsterdam het aanbod van restafvallocaties verminderen en het aanbod van containers voor de inzameling van grondstoffen verbeteren. De hoeveelheid restafval in de gemeente Amsterdam is vanaf 2007 aan het dalen (met circa 25 procent tot 2016), maar blijft ver boven het gemiddelde van Nederland (zie tabel 8.2.1). Uit cijfers van het European Environment Agency (2013) blijkt de daling in de productie van afval vanaf 2007 een internationale trend te zijn. De waarneembare daling wordt door het Milieuagentschap verklaard door de economische crisis. In de gemeente Amsterdam zijn in deze periode geen ingrijpende veranderingen in het afvalbeheer aangebracht en is op geen enkel vlak aandacht besteed aan afval, wat betekent dat de daling niet te maken met een systeeminnovatie of andere maatregelen. De grootste daling is ontstaan in 2015 (343 kilo naar 317 kilo). Het jaar daarop is dit al weer toegenomen naar 322, waarin het ‘grof huishoudelijk restafval’ stijgt, en het ‘huishoudelijk restafval’ daalt.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	341,0	339,5	332,0	334,6	337,4	343,1	325,9	323,3	304,3	293,4	293,6	294,2	291,6	287,1	278,8	256,3
Grof huishoudelijk restafval	50,2	56,8	60,6	61,5	62,7	59,5	66,9	71,8	77,8	78,8	78,8	73,4	54,7	56,3	38,8	66,2

Tabel 8.2.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Amsterdam) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Amsterdam zijn:

Barrières

- Structuur van de stad, veel functies (groen, verlichting, parkeren, enzovoort) en weinig ruimte. Veel hoogbouw en kleine woningen;
- Bevolkingssamenstelling van de stad, diverse bevolkingsgroepen en anders talige inwoners, geen sociale controle en geen auto;
- Onzekerheden in subsidies en vergoedingen voor grondstoffen in de toekomst.

Kansen

- Neem de inzamelroutes onder de loep en optimaliseer deze. Hetzelfde geldt voor het optimaliseren van brengsystemen. Bied meer inzamelplekken voor gescheiden stromen aan (dichterbij) en minder inzamelplekken voor restafval (ver weg). Hierdoor scheidt men beter;
- Werk met één soort container, één logo en één soort vrachtwagen;
- Scheid het afval eventueel extra na, maar communiceer dit niet richting de bewoners, omdat dit niet de insteek van het afvalbeheer is en moet zijn;
- Maak het mensen makkelijk in huis. Afvalscheiding begint achter de voordeur. Als het daar niet wordt gedaan, dan komt het er na de voordeur nooit meer uit.

8.3 Milieu in de gemeente Deventer: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De beleidsmedewerker Afval bij de gemeente Deventer is opgeleid tot Bestuurskundige aan de Universiteit Twente en heeft bij de gemeente Enschede een financiële functie vervuld. Op dit moment is ze ruim 5 jaar betrokken bij het afvalbeheer van de gemeente Deventer. De eerste associatie over het denken over afval wordt omschreven als *'noodzakelijk kwaad in een welvaartmaatschappij'*. Het belangrijkste persoonlijke uitgangspunt voor het afvalbeheer in de gemeente Deventer is het milieu. De beleidsmedewerker positioneert het afvalbeheer op basis van diverse patronen vanuit een duurzaam perspectief. Dit sluit aan op de centrale gedachte die de gemeente Deventer hanteert voor het afvalbeheer en -beleid, namelijk *'Het realiseren van belangrijke milieudoelstellingen voor toekomstige generaties'*. De beleidsmedewerker geeft aan dat ook de politiek van de gemeente Deventer zou zeggen dat de milieukant het belangrijkste uitgangspunt is van het afvalbeheer, hoewel gedacht wordt dat dit het kostenaspect is. Met Diftar, pakt de gemeente Deventer zowel het milieu, de service als de kosten aan. De invoering van Diftar (1 januari 2013) heeft alleen in het eerste jaar voor een reductie in de hoeveelheid restafval gezorgd en voor een stijging van het scheidingspercentage. Bovendien hebben de inwoners grip op eigen kosten gekregen en is de serviceverlening voor Diftar geoptimaliseerd. Tot slot heeft Diftar een positieve invloed op de gemaakte kosten in Deventer, doordat minder restafval naar de verbrandingsoven moet, gescheiden afval veelal geld oplevert en de burgers uiteindelijk minder afvalstoffenheffing zullen moeten betalen. Deze systeemverandering is ontstaan nadat de gemeenteraad zijn ontevredenheid toonde over de milieudoelstellingen in 2012. Voor 2013 zamelde de gemeente Deventer het afval op traditionele wijze in met onbeprijsd restafval en een hoog service niveau. Op dit moment is het serviceniveau verlaagd ten koste van het milieu (bijvoorbeeld een afnemende hoeveelheid kilo's restafval dat gratis naar de milieustraat kan worden gebracht), maar wordt de service wel zo optimaal mogelijk gehouden.

In de argumentaties van het afvalbeleid en het interviewtranscript van de gemeente Deventer zijn patronen zichtbaar. Het gaat om met elkaar samenhangende visies. Zevenmaal categoriseert de gemeente Deventer het afvalbeheer met uitgangspunten die expliciet benadrukken dat milieu het belangrijkste uitgangspunt is van het afvalbeheer. De argumentatie achter het afvalbeheer is de 'snelle' reductie op de hoeveelheid restafval. Hierbij is een hoge service op herbruikbare stoffen belangrijk, evenals de afvalstoffenheffing. De argumentaties dienstbaarheid en kosten worden beiden tweemaal benoemd in het interviewtranscript. Deze motieven en argumentaties uit het interviewtranscript worden versterkt door de milieugerichte associaties en betekenissen die Deventer bij afval heeft evenals de overeenkomst met de centrale gedachte.

In de gemeente Deventer is een switch ontstaan in het denken over afval van het traditionele systeem (burgers ontlasten van afval) richting de transitie van afval naar grondstof. Het beleidsprogramma wordt vormgegeven door de beleidsvocabulaire Diftar. De transitie is gerealiseerd door het beprijzen van restafval met daarbij een hoge service op grondstoffen. De landelijke doelstellingen, het ambtelijk geloof in een systeemverandering, ontevredenheid van de gemeenteraad inzake het milieu en de vergelijking van

diverse gemeenten vanuit de landelijke Benchmark Afval in het Afvalplan 2009-2014 hebben deze verandering veroorzaakt. Allen om een hoog milieurendement te bereiken.

Diftar is snel ingevoerd, namelijk een half jaar na de besluitvorming. Dit is gedaan om geen weerstand te creëren door een trage en stroperige invoering, aldus de beleidsmedewerker Afval. De inwoners van de gemeente Deventer hebben vervolgens de afgelopen jaren laten zien dat ze goed om kunnen gaan met het nieuwe systeem. Het gedrag van de inwoners heeft er mede toe geleid dat zeer goede resultaten zijn behaald op de vooraf geformuleerde doelstellingen. Dit wordt bevestigd door een tevredenheidsonderzoek en door de technische resultaten.

Diverse actoren in de gemeente Deventer verbinden zich aan het beschreven ‘verhaal dat de gemeente vertelt’. Het huidige afvalbeheer wordt momenteel als ‘normaal’ ervaren. De inwoners zijn tevreden over het huidige, eerlijke systeem, waarbij de bewoners grip hebben op de eigen kosten. Dit geldt ook voor het ambtelijke apparaat en het bestuur van de gemeente, omdat de gemeente Deventer een koploper is geworden als het gaat om de hoeveelheid restafval en het scheidingspercentage. De landelijke doelstellingen van 2020, waren in 2016 al behaald. Binnen de gemeente Deventer zijn meerdere actoren betrokken bij het afvalbeleid. Sallcon verzorgt de inzameling van bepaalde fracties via een contract met Circulus-Berkel BV. Circulus-Berkel BV is eigendom van acht gemeenten. Ook het buurtbeheer bedrijf Cambio is op verschillende onderdelen betrokken bij het afvalbeleid. Het huidige afvalbeheer kent daarmee geen weerstand van een discours dat het dominante duurzame discours probeert te verdrijven. Hoewel vanuit de ambtelijke organisatie en het bestuurlijke niveau Omgekeerd Inzamelen wordt besproken voor de toekomst, zullen enkel de praktijken binnen het discours mogelijk veranderen. Dit zal geen invloed hebben op de heersende ideeën (milieu) en discourscoalities.

De gemeente Deventer is van mening dat nascheiding niet werkt omdat de kwaliteit van de herbruikbare grondstoffen omlaag gaat. Mogelijkheden om bepaalde stromen aanvullend na te scheiden worden niet uitgesloten.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

Diftar is ingevoerd per 1 januari 2013 en vervangt daarmee het traditionele afvalbeheer van de gemeente Deventer. In Deventer is het tarief gebaseerd op het volume/frequentiesysteem. Dit betekent dat de afvalstoffenheffing bestaat uit een vast deel en een variabel deel. Het vaste tarief is voor iedereen binnen de gemeente gelijk en wordt gevormd door de kosten van gezamenlijke voorzieningen. Het variabele deel wordt bepaald aan de hand van het aantal keer dat een minicontainer wordt aangeboden aan de inzamelaar. Diftar is een stimulans om meer afval te scheiden. Mensen krijgen grip op de eigen kosten, waardoor het een eerlijk systeem is. Mensen die goed scheiden worden financieel ‘beloond’. Diftar is tevens een trendbreuk, waarbij beleidsmatige, sociale en technische innovaties gecombineerd hebben geleid tot een omslag in het denken over afval en in het systeem. Het restafval wordt bij de laagbouw opgehaald met behulp van minicontainers (vier wekelijkse inzameling). De hoogbouw en binnenstad dient het weg te brengen naar ondergrondse containers. Het gft wordt in de laagbouw tevens opgehaald met behulp van minicontainers (twee wekelijkse inzameling). Voor de hoogbouw en binnenstad wordt gft niet apart ingezameld. Pmd, papier en de BEST-tas (boeken, kleine elektrische apparaten, speelgoed en textiel) worden zowel in de laagbouw als hoogbouw ingezameld aan huis (twee wekelijkse inzameling).

In het Afvalplan Deventer 2009-2014 ‘Van Afval Naar Grondstof’ zijn acties en prioriteiten opgesteld voor het afvalbeheer van de gemeente Deventer. Het doel is de transformatie van afval naar grondstof met gevolg een substantiële reductie van het ongescheiden restafval. Het hergebruik van grondstoffen krijgt prioriteit boven het verbranden ervan. Daarbij zullen tevens de verlaging van de afvalstoffenheffing en het behouden van het dienstverleningsniveau aan inwoners belangrijke ijkpunten zijn bij de invoering. De gemeente Deventer analyseert en vergelijkt in dit plan de resultaten van de eigen gemeente (service, scheidingspercentage, restafval en de kosten) met andere gemeenten en benadrukt dat het afvalbeheer geoptimaliseerd moet worden. Diftar wordt in dit plan tevens verkend. De gemeenteraad toonde haar ontevredenheid over de milieuresultaten in 2012, wat het veranderingsproces naar Diftar vervolgens heeft ingezet. De doelstellingen uit dit afvalplan zijn ruimschoots gehaald. De gemeente Deventer is van

achterblijver een koploper geworden in de landelijke Benchmark Afval. Zo steeg het bronscheidingspercentage van 51 procent in 2009 naar 71 procent in 2014 terwijl landelijk het scheidingspercentage op 50% ligt. Sinds 2009 is de hoeveelheid ongescheiden restafval gedaald van 245 kilo naar 119 kilo per inwoner in 2014 (zie tabel 8.3.1). Daarnaast is de afvalstoffenheffing met gemiddeld €25,- per aansluiting gerealiseerd. In 2015 is het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 opgesteld om volgende stappen te zetten. Dit plan heeft als doel het restafval te verminderen naar 100 kilo per jaar en het scheidingspercentage te verhogen naar 75%. In dit plan is de inzamelfrequentie van restafval van twee naar vier weken gegaan, is de BEST-tas ingevoerd en een verpakkingcontainer voor pmd. De volgende stap die wordt beschreven is de invoering van Omgekeerd Inzamelen als logische stap na Diftar waarin de container voor restafval wordt vervangen door een papiercontainer en het restafval wordt weggebracht naar ondergrondse containers. De gemeente Deventer wil met Diftar eerst een reductie in het restafval realiseren en voor de overgebleven kilo's is een systeem van Omgekeerd Inzamelen mogelijk.

Onderwerpen	Hoeveelheid huishoudelijk afval															
Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	273,2	233,9	217,1	216,0	217,6	213,7	214,7	214,3	210,7	204,3	204,5	186,4	113,6	105,2	99,3	80,1
Grof huishoudelijk restafval	59,3	32,7	22,0	41,7	32,2	42,5	43,2	43,5	34,4	32,0	31,0	32,4	17,1	13,7	18,5	14,8

Tabel 8.3.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Deventer) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

In juni 2012 heeft de besluitvoering omtrent Diftar plaatsgevonden. Per 1 januari 2013 is Diftar ingevoerd wat in datzelfde jaar resulteerde in een daling van ruim 40% van het huishoudelijk restafval.

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Deventer zijn:

Barrières

- De politiek en ambtenaren in veel steden zijn vaak angstig in het snel doorvoeren van Diftar.
- Steden met een hogere stedelijkheidsklasse verschuilen zich achter deze verstedelijking. Deventer valt in stedelijkheidsklasse 2, met 30% hoogbouw en laat zien dat het kan;
- Grote weerstand in de opstartfase van Diftar.

Kansen

- Het is belangrijk één consistent afvalbeleid door te voeren en niet allerlei uitzonderingen te creëren voor bepaalde doelgroepen/woningtypen;
- De belangrijkste fractie die we in het restafval aantreffen is voedsel, bij zowel de laag- als hoogbouw. Het is een speerpunt om dit tegen te gaan en hoe gemeentebreed mogelijkheden kunnen worden geboden om dit aan te pakken.
- Informeer de inwoners na een besluitvorming actief. In de gemeente Deventer hebben zestien contactmomenten plaatsgevonden over de te nemen maatregelen en zijn in alle wijken informatieavonden georganiseerd over de veranderingen van het beleid;
- Kijk verder na een verandering. Een goede en logische stap na de invoering van Diftar is Omgekeerd Inzamelen. Geef bewoners eerst de kans om ze te laten leren scheiden. Zorg eerst voor een reductie van het restafval en voer voor de kilo's die dan overblijven een systeem van Omgekeerd Inzamelen in, gecombineerd met een hoge service op alle andere grondstoffen.

8.4 Milieu in de gemeente Enschede: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheid in datgene wat gezegd wordt

De geïnterviewde ambtenaar van de gemeente Enschede is vanaf de eind jaren '90 werkzaam bij de gemeente als beleidsadviseur Afval. Voorafgaand aan deze functie heeft de ambtenaar Chemische Technologie gestudeerd. Haar eerste associatie bij het woord afval is: "allerlei kansen om grondstoffen uit het

afval te balen. Het hergebruik tot grondstoffen". Milieu vormt voor haar het belangrijkste uitgangspunt in de vormgeving van het afvalbeheer. De gemeente Enschede legt volgens de beleidsambtenaar ook de nadruk op het milieu. Dit blijkt tevens uit de Grondstoffenvisie (2015) van de gemeente Enschede. Hierin wordt echter wel balans gezocht tussen milieu, kosten en dienstbaarheid. De centrale gedachte van het afvalbeheer- en beleid van de gehele gemeente wordt verwoord als: *"zo veel mogelijk grondstoffen scheiden en zo veel mogelijk hergebruiken"*. De gedachte achter deze positionering komt voort uit de ambities die Enschede heeft opgesteld. Voor het opstellen van de Grondstoffenvisie (2015) hebben sessies met de destijds de nieuwe gemeenteraad en voor de tweede termijn zittende wethouder plaatsgevonden. Ambtelijk is gezegd: *"jullie ambitie ligt veel hoger, maar we komen er niet zonder wat te gaan doen"*. Kleine doorgevoerde maatregelen (apart inzamelen van kunststof en extra milieupleintjes om het aanbod gescheiden afval te vergroten) resulteerden niet in grote verschillen betreffende de afvaldoelstellingen. Hoewel de ambtelijke organisatie en de wethouder op koers zaten om eenmaal in de vier weken het restafval te gaan inzamelen in plaats van eenmaal in de twee weken, zagen de nieuwe raadsleden hier weinig in. De nieuwe raadsleden hebben hierdoor opdracht gegeven richting de ambtelijke organisatie om een bredere verkenning uit te voeren van de mogelijkheden en wat dit betekent voor het afval. Hierdoor zijn nieuwe scenario's over het inzamelen van afval in Enschede aan het licht gekomen: eind 2017 wil de gemeente Enschede Diftar hebben ingevoerd, alsmede de extra systeemverandering Omgekeerd Inzamelen in januari 2019.

In het interviewtranscript en de Grondstoffenvisie zijn diverse talige uitdrukkingen ontdekt die het afvalbeheer in de gemeente Enschede vormgeven. Veel gebruikte termen en beleidsvocabulaires zijn 'grondstoffen', 'trendbreuk', 'verkenningen en scenario's' en 'achterloper'. Deze voortdurende benadering hebben invloed op de waarneming van het afvalbeheer. Enschede benadrukt sterk een 'achterloper' te zijn in zowel het interview als in het fungerende beleid. Enschede is middels een visie echter wel op zoek gegaan om het afvalbeheer te veranderen met het oog op duurzaamheid en milieu. De oorzaken van deze veranderde verhaallijn variëren. Het is enerzijds ontstaan vanwege landelijke doelstellingen en ambities en anderzijds vanwege wisselende politieke ambities (wethouder en gemeenteraad). De politieke ambities zijn ontstaan doordat het vertrouwen in alternatieve systemen is gegroeid en meer ervaring is opgedaan bij andere gemeenten. De gemeente Enschede heeft geen gehaste stappen genomen, maar waarde gehecht aan het creëren van vertrouwen. Bovendien bevestigt de gemeente Enschede een grote inhaalslag te moeten maken. Deze motieven hebben de nieuwe, milieugerichte koers in Enschede bepaald. De Grondstoffenvisie is vrijwel compleet gericht op milieumotieven en –doelstellingen, hoe dit bereikt kan worden en wat dit betekent voor het afvalbeheer en de technische resultaten. Overige aspecten, zoals de serviceverlening en de kosten, worden enkel behandeld als reactie op de milieugerichte acties. Vanuit een milieu georiënteerde insteek wordt het effect op het afvalbeheer vervolgens bekeken vanuit de serviceverlening en de kosten. Enschede geeft aan dat een verduurzaamd afvalbeheer tegelijkertijd een positieve invloed heeft op de kosten. De serviceverlening bij de 'duurzame scenario's' wordt beschreven als 'goed' of 'beperkt'. Tabel 8.4.1 toont een voorbeeld.

Scenario 1: Diftar	Totaal
Huidige kosten voor inzameling en verwerking	€ 11.565.000,-
Besparing op de kosten	- 12% tot - 18%
Gemiddeld effect op afvalstoffenheffing	- €20 tot - €30
Service: keuzevrijheid in het aanbieden van restafval; zelf invloed op hoogte kosten (heffing)	Goed

Tabel 8.4.1: Uitwerking van het Diftar-scenario, doorgerekend door Twente Milieu (Gebaseerd op Gemeente Enschede, 2015)

De gemeente Enschede is een pro-duurzaam discours ingeslagen en heeft grote stappen gezet na de visie in 2015. Dit wordt ook bevestigd door de motieven van Enschede. In het interviewtranscript is zevenmaal een uitdrukking ontdekt waarin milieu als een belangrijk motief voor het afvalbeheer wordt gegeven. Enkele citaties: *"ik denk aan allerlei kansen om grondstoffen uit het afval te balen (...) allemaal maatregelen om dat scheidingspercentage omhoog te brengen (...) wat je dan gaat doen is kijken op welke manier kunnen wij onze inzamelingsresultaten vergroten hé, tot grondstof"*. Daarnaast is in 2016 besloten dat gft-afval niet geprijsd wordt door de gemeente (gratis fractie), zodat dit beter gescheiden wordt aangeboden. Ook is gebleken dat de eerste associatie met afval en de centrale gedachte van het afvalbeheer duiden op een pro-duurzaam discours. Tot slot komt dit overeen met de keuzes op politiek-bestuurlijk niveau en met de rode draad van

de Grondstoffenvisie. Naast het milieu zijn vier motieven ontdekt waarin de kosten een belangrijke rol spelen en ook vier maal worden uitdrukkingen benoemt waarin service een belangrijk motief is voor het afvalbeheer. Zo wil de gemeente Enschede de algemene kosten voor het afvalbeheer verlagen en vervolgens ook de afvalstoffenheffing verlagen. Bovendien maakt Enschede zich sterk voor het belang van de inwoners in een aantal opzichten. Enschede attendeert erop dat inwoners de tijd moeten krijgen om aan de systeemverandering te kunnen wennen.

Hoewel kosten en service worden meegewogen, domineren de uitdrukkingen en motieven waarin het milieu centraal staat overtuigend. Over de nieuwe koers bestaat geen verdeeldheid tussen betrokken actoren. De milieu georiënteerde discourscoalitie wordt gevormd door de gemeenteraad (opdracht gegeven tot de uitwerking van duurzame scenario's), de wethouder (bepleit de duurzame koers en beaamt duurzaamheid reeds eerder dan de gemeenteraad) en het ambtelijk apparaat (benadrukt destijds het belang dat verandering nodig is tijdens raadsessies). In het interview komt naar voren dat deze actoren zich committeren aan deze storyline omdat zij allen het belang van een duurzaam afvalbeheer onderkennen. Het particuliere bedrijf Twence Milieu verbindt zich aan deze koers. Twence Milieu heeft niet alleen de scenario's doorgerekend maar regelt ook de inzameling van het afval. De inwoner heeft geen invloed kunnen uitoefenen op het ingeslagen pad. De inwoner is bewust niet betrokken bij de opstelling van het beleid. Uiteindelijk zullen zij reageren op het pro-duurzame discours om het al dan niet tot een succes te maken. In het geval van Diftar verwacht de gemeente Enschede tevreden inwoners te hebben en in het geval van Omgekeerd Inzamelen zal de service beperkt zijn. Het duurzame discours kan hierdoor in strijd raken met de inwoners, die invloed kunnen uitoefenen op het discours. Anderzijds kan het duurzame discours hegemoniaal worden, wanneer de inwoners het als vanzelfsprekend gaan ervaren. De gemeente Enschede wil de inwoner langzaam laten wennen en meenemen in het proces. Indien de inwoner nog niet toe is aan Omgekeerd Inzamelen bovenop Diftar, wordt dit uitgesteld van 2019 naar 2020, aldus de ambtenaar.

In de gemeente Enschede wordt verder positief over nascheiding gesproken, maar enkel als aanvullende optie. *“we gaan eerst aan de bron scheiden en uiteindelijk het laatste restje nascheiden” (...) wat je ziet bij gemeenten die aan nascheiding doen is dat ze gaan kijken naar een systeemverandering om toch weer meer gescheiden in te zamelen”.*

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

In de gemeente Enschede wordt het afval op het moment van het onderzoek beheerd op traditionele wijze. De gemeente Enschede zamelt kunststof gescheiden in en heeft extra milieupleintjes gesitueerd om het scheidingspercentage te verhogen, maar het afvalbeheer heeft voorsnog geen ingrijpende verandering ondergaan. In de laagbouw zamelt de gemeente Enschede het restafval en gft-afval eenmaal in de twee weken in met behulp van een minicontainer. Het papier wordt gebundeld ingezameld door een vereniging (Schonen) één keer in de maand. Kunststoffen worden ingezameld aan de hand van een zak, eenmaal in de twee weken. De rest van de stromen dient men weg te brengen naar ondergrondse containers op het milieuplein. Voor de hoogbouw zijn ondergrondse restafvalcontainers gesitueerd (waar ook het gft in terecht komt) en de rest dient ook naar ondergrondse containers te worden gebracht.

Eind 2011 heeft de Raad van de gemeente Enschede de afvalbeleidsvisie *“Laat grondstof geen afval zijn”* vastgesteld. In dit rapport zijn doelstellingen vastgesteld, namelijk 48% afvalscheiding in 2015 en 60% in 2020. Regionaal (Twente) is het doel om in 2030 nog slechts 50 kilo restafval per inwoner per jaar te hebben en om 90% afval te scheiden. De focus van dit beleid was vooral om de inzamelstructuur te optimaliseren. Hiermee heeft de inwoner voldoende mogelijkheden gekregen om het afval gescheiden aan te bieden. Uit resultaten hiervan bleek echter dat dit niet voldoende was om de doelstellingen te halen. Het meest recente afvalbeleid in Enschede is de ‘Grondstoffenvisie en de volgende stap naar een afvalloos Enschede’ (2015). De gemeente Enschede geeft hierin aan nieuwe vervolgstappen te willen zetten en heeft nieuwe, ambitieuzere afvaldoelstellingen opgesteld: 53 procent afvalscheiding in 2015 (in werkelijkheid was dit circa 44 procent) en 60 procent voor eind 2018). In het nieuwe rapport wordt geconcludeerd dat een trendbreuk (in de vorm van een systeemverandering) noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken. De kern van dit rapport wordt gevormd door nieuwe ambities en doelstellingen van Enschede en een brede verkenning (scenario's) van de mogelijke methoden van afvalinzamelingen en de uitwerking

daarvan. De gemeenteraad heeft op basis hiervan ingestemd om eind 2017 Diftar te willen invoeren en Omgekeerd Inzamelen in januari 2019. Hoewel Diftar al eerder is afgekeurd door politiek-bestuurlijke keuzes, zijn de nieuwe raadsleden ambitieuzer, aldus de gesproken beleidsmedewerker. Er wordt aangegeven dat de politiek voorheen geen vertrouwen had in het Diftar principe, evenals was er landelijk te weinig ervaringen opgedaan. In de tabel wordt duidelijk dat de hoeveelheid restafval 242,5 kilo bedraagt (2015). Het scheidingspercentage bedraagt circa 46%. Dit betekent dat Enschede nog behoorlijke stappen moet maken om de landelijke en regionale doelstellingen te behalen. Enschede verwacht door systeeminnovaties dit resultaat beduidend te verhogen na 2017. Er zijn geen gegevens van 2016 bekend.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	267,6	245,9	241,0	254,6	253,3	254,5	247,3	247,5	242,3	237,0	235,5	231,7	218,6	218,2	211,5	.
Grof huishoudelijk restafval	59,0	78,1	70,7	48,1	43,1	49,3	46,5	45,9	43,1	40,0	40,0	34,6	31,1	29,5	31,0	.

Tabel 8.4.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Enschede) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Enschede zijn:

Barrières

- In Enschede heeft het woord Diftar een negatief beeld gekregen, nadat het in de politiek het niet heeft gehaald (2007). Men had te weinig vertrouwen in het systeem.

Kansen

- Wil de gemeenteraad veranderen naar een duurzamer systeem, dan moet er vertrouwen zijn. Dit kan onder andere ambtelijk tot stand worden gebracht door een helder uitgewerkt beleidsplan en daarnaast kunnen andere gemeenten worden uitgenodigd;
- Het inzetten van afvalcoaches voor het stimuleren en coachen rondom afvalscheiding. Deze personen kunnen bij milieupleinen staan en kunnen informatieavonden verzorgen. Zij vormen een laagdrempelig aanspreekpunt.

8.5 Milieu in de gemeente Etten-Leur: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De geïnterviewde gemeentebestuurder is opzichter en verantwoordelijk voor de operationele zaken en het budget rondom afvalbeheer. De geïnterviewde ambtenaar werkt acht jaar (voornamelijk aansturing toezichthouders) bij de gemeente en is in 2012 betrokken geweest bij de veranderingen (invoering Diftar). De eerste associatie over het denken rondom afval wordt verwoord als *“troep, als rotzooi, maar aan de andere kant, nu ik langer in dit vak zit, afval bestaat niet”*. De centrale gedachte van Etten-Leur is de slogan ‘Afval 3x beter’. Dit is bewust gekozen: goed voor het milieu (grondstoffenbehoud), goed voor de toekomst (nieuwe generaties) en goed voor de portemonnee (scheiden levert de gemeente geld op en inwoners kunnen besparen). Het belangrijkste persoonlijke uitgangspunt als het gaat om het afvalbeheer is milieu, *“het behoudt van grondstoffen”*. *“De politiek zal altijd schermen: we willen naar duurzaam”*. Etten-Leur zet vooral in op een pro-duurzaam discours en heeft daarbij het gehele systeem gewijzigd in 2012, met het oog op duurzaamheid. Dienstverlening krijgt naast het milieu veel aandacht. Voor het invoeren van Diftar zijn proeven verricht bij inwoners. Bovendien staat Etten-Leur voor een gelijke behandeling van inwoners. Er wordt geen onderscheid gemaakt in huishoudens en iedereen heeft grip op dezelfde te maken kosten.

Na het toepassen van de argumentatieve discoursanalyse is een patroon ontdekt in de argumentaties van het afvalbeleid en het interviewtranscript van de gemeente Etten-Leur. Elfmaal positioneert de geïnterviewde persoon zich rondom het milieu als het gaat om het belangrijkste argument van het afvalbeheer *“Wij vonden het belangrijker dat we groener werden, duurzamer werden”* en *“afval bestaat niet”*. Deze uitgangspunten hebben we ook gezien bij de eerste associatie met afval en de centrale gedachte van het

afvalbeheer. De argumentaties dienstbaarheid (7), kosten (4) en participatie (2) worden ook genoemd in het interviewtranscript. Dit betekent dat wel degelijk naar een bepaalde balans wordt gezocht, waarvan milieu het dominante uitgangspunt is. Want door de systeemverandering worden kosten bespaard, krijgen de inwoners grip op hun kosten en is dit tot stand gekomen in samenwerking met de inwoners.

In de gemeente Etten-Leur is een switch ontstaan in het denken over afval van het traditionele systeem (burgers ontlasten van afval middels duobakken) richting afval bestaat niet en de circulaire economie. Diftar en de slogan (Afval 3x beter) zijn belangrijke beleidsvocabulaires die het afvalbeheer inhoud en sturing geven. De reden waarom deze switch is ontstaan is omdat de gemeente Etten-Leur in een vroeg stadia wilde voldoen aan de landelijke wet- en regelgeving die werd aangescherpt en simpelweg omdat de Raad dit wilde. Momenteel worden de doelstellingen wel gehaald, maar zal er naast Diftar nog wel iets extra's moeten worden gedaan, aldus de geïnterviewde persoon. Persoonlijk wordt gedacht aan toenemende communicatie of keukenbakjes voor de inzameling van gft. De gemeente Etten-Leur laat de mogelijkheid open om naar Omgekeerd Inzamelen te gaan in de toekomst als mogelijke extra systeeminnovatie. De restafvalcontainer wordt dan een pmd container, waardoor de zak zou verdwijnen en de bewoners zelf het restafval zullen wegbrengen.

Het huidige afvalbeheer wordt in de nieuwe vorm als 'normaal' ervaren. De regie voor het datamanagementsysteem valt onder particuliere partijen. Van Gansewinkel zamelt in en levert een datasysteem, telefoonlijn en website met behulp van twee andere marktpartijen. De Raad is met name overtuigd door een sessie georganiseerd door het ambtelijk apparaat. De ambtenaren hebben de voltallige gemeenteraad op bezoek gehad en daarbij een presentatie gehouden over Diftar en hoe andere gemeenten werken met Diftar. *"Tegen het einde van de dag was de Raad dermate gemotiveerd en geïnformeerd over afval dat ze tijdens het beslissen over het nieuwe inzamelsysteem teruggrepen naar deze dag en het was direct een hamerstuk"*. De angst voor dump was wel aanwezig onder de raadsleden, maar dit bleek ongegronde angst. De dumpingen zijn zelfs afgenomen na een monitoring van het zwerfafval. Het enige punt is dat dump vrij visueel is. Enkele papertjes in een groene wei kunnen al zorgen voor een onhygiënisch beeld, terwijl het procentueel afneemt, aldus de ambtenaar van de gemeente Etten-Leur. Op nascheiding is de gemeente Etten-Leur fel tegen, vooral om het feit dat de kwaliteit van de her te gebruiken grondstoffen daalt.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

In de gemeente Etten-Leur is in 2012 Diftar ingevoerd als nieuw afvalbeheersysteem. Deze systeeminnovatie heeft er toe geleid dat het traditionele afvalbeheer is vervangen. De grootste veranderingen zijn de wijziging van de duobak (restafval en gft) naar een restafvalcontainer en het bechikken van alle containers. Door beide ingrepen is mogelijk gemaakt om een financiële stimulans aan restafval te binden. Ieder huishouden betaalt een vast bedrag waar zes ledigingen in verwerkt zitten. Elke lediging boven de zes ledigingen kost de inwoner geld en daar zit de financiële prikkel. In 2011 had de gemeente Etten-Leur tien ton afval, in 2014 nog slechts de helft. Daarnaast is de afvalstoffenheffing van 247 euro omlaag gegaan naar 168 euro, doordat minder afval naar de verbrandingsoven hoeft. Ledigt men vaker dan zes keer dan komt er circa vijf euro bij dit bedrag op per keer. Naast de restafvalcontainer heeft de laagbouw een papiercontainer, een gft-container en een zak voor plastic en drankenkartons. De hoogbouw kan een container voor gft-afval aanvragen indien daar behoefte aan is. De rest wordt weggebracht naar ondergrondse containers of inpandige rolcontainers. Onlangs is het milieupark vernieuwd tot één van de modernste parken van Nederland. Het park is zo ingericht dat alle auto's eerst een gratis gedeelte binnenrijden, waar de gratis grondstoffen kunnen worden aangeboden. Pas als dit is gebeurd kun je er uitrijden of kun je naar het betaalgedeelte, waar restafval kan worden ingediend. De containers liggen tevens verdiept, waardoor het gemakkelijk is voor de burger om zich van het afval te ontdoen.

In 2013 is het Gemeentelijk Afvalbeheerplan 2013 opgesteld. De aanleiding voor dit plan is enerzijds de nieuwe regelgeving van de EU en het Rijk en anderzijds omdat in 2012 het complete afvalbeheer in Etten-Leur is veranderd. Het plan is overwegend gericht op het milieu. De geformuleerde doelstellingen zijn enkel milieudoelstellingen (stijging scheidingspercentage en verlaging hoeveelheid restafval). Doelen over andere aspecten worden niet gegeven. De kosten en service zijn twee andere aspecten (geen doelen) die

naar voren komen en waarop de gemeente is getoetst. Deze worden echter als gevolg beschreven door de veranderende milieuaanpak. Meer scheiden leidt tot een lagere afvalstoffenheffing. De optimalisatievoorstellen die worden gegeven zijn enkel milieugerichte optimalisatievoorstellen. De invoering van Diftar heeft in één jaar geresulteerd in een kostenbesparing meer scheiding en minder restafval. He gaat om ruim 30% minder restafval, een stijging van het bronscheidingspercentage van 54% naar 67% en de afvalstoffenheffing is met ruim 37 euro verlaagd. Deze verlaging komt doordat de toenemende scheiding en de daling van het restafval automatisch doorwerken in de afvalstoffenheffing om een gesloten circuit te realiseren. *“Dus als wij 4 miljoen moeten betalen, dan gaan wij 4 miljoen verdelen over 18600 adressen en daar komt dan een bedrag uit”.*

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	228,7	233,3	232,8	230,9	236,1	237,3	238,2	246,2	236,5	234,4	224,7	153,2	121,6	119,6	119,4	111,5
Grof huishoudelijk restafval	18,3	15,7	10,5	10,2	9,9	13,1	11,0	14,9	12,4	11,9	11,5	10,0	11,4	12,1	14,1	14,5

Tabel 8.5.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Etten-Leur) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Etten-Leur zijn:

Barrières

- Een barrière was het in pandige inzamelen van restafval. In de gemeente Etten-leur wilde men iedereen gelijk behandelen. Hierdoor kwamen veel individuele vragen die maatwerk vereisten, waardoor veel extra containers zijn geplaatst.

Kansen

- De laatste stappen zijn de moeilijkste stappen om de milieudoelstellingen te halen. Mogelijkheden waar de gemeente Etten-Leur aan denkt is het duurder maken van restafval of het bieden van een hogere service, door bijvoorbeeld een keukenbakje voor het gft in de hoogbouw;
- Verzorg een ‘dagje weg’ voor de gemeenteraad waarbij ze geïnformeerd worden over afval en in de praktijk goed werkende voorbeelden zien. Dit was doorslaggevend om bepaalde veranderingen te kunnen doorvoeren;
- Geen extra dumpingen geconstateerd na het invoeren van Diftar;
- Realiseer een nieuwe milieustraat voor het verhogen van de grofvuilscheiding.

8.6 Milieu in de gemeente Katwijk: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De geïnterviewde is zeven en een half jaar werkzaam bij adviesbureau MWH (Montgomery Watson Harza) Global en is op detacheringbasis vijf jaar beleidsmedewerker van de gemeente Katwijk op het gebied van Afval. Ze is verantwoordelijk voor het afvalbeleid. Ze heeft Biologie gestudeerd en Wetenschapscommunicatie als afstudeervariant met de intentie om een maatschappelijke bijdrage te kunnen leveren aan het milieu. De eerste persoonlijke associaties bij enkel het woord afval zijn: *“een grote afvalhoop, aan dingen waar je van af wilt, aan dingen die niet waardevol zijn”*. Daarnaast wordt aangegeven dat milieu voor haar het belangrijkste uitgangspunt is voor het afvalbeheer. Voor het bestuur van de gemeente Katwijk staan de milieudoelstellingen vanaf 2014 ook bovenaan. *“Deze milieus insteek is niet geheel los te zien van de andere twee, maar als je het qua criterium ziet staat milieu wel bovenaan”*. De centrale gedachte van het afvalbeheer- en beleid van de gemeente Katwijk wordt verwoord als:

“De transitie van afval naar grondstof. In 2014 moest er een nieuw Afvalbeleidsplan komen, die heet al niet meer het Afvalbeleidsplan, maar het Grondstoffenplan. Dat sluit aan op het landelijke beleid. Puur ook vanuit de gedachte dat het afval wat we hebben eigenlijk uit herbruikbare materialen bestaat”.

De gedachte hierachter is om in de toekomst zo veel mogelijk afval te gaan scheiden. De gemeente Katwijk noemt zich als gemeente echter geen milieuorganisatie. De inwoners zijn belangrijk om dit doel te halen, zij moeten gaan scheiden, en de afvalstoffenheffing moet ook verantwoord worden.

Na de bestudering van enerzijds het beleid (Afvalstoffenbeleidsplan 2010-2013 het Grondstoffenbeleidsplan 2014-2020 en het Uitvoeringsplan grondstoffenbeleid 2015-2016) en anderzijds het interviewtranscript, is duidelijk geworden dat het verhaal van de gemeente Katwijk over afval aanzienlijk is veranderd. Daar waar tot 2013 de bewoner centraal stond was dit in 2014 het milieu. Zoals de data uitwijst hebben de landelijke trends (circulaire economie) en het VANG programma hiervoor gezorgd. Hoewel de gemeente Katwijk de uitgangspunten van de afvaldriehoek centraal stelt, voert milieu de duidelijke overhand in het interviewtranscript. De meest gebruikte uitdrukkingen zijn 'afval is grondstof', 'circulaire economie' en 'grondstoffen'. Deze talige uitdrukkingen zijn bestudeerd en vormen een duidelijk patroon en rode draad in het verhaal van Katwijk. Bovendien zijn de ambities op milieuvlak leidend geweest voor het kijken naar een mogelijke systeemverandering in de toekomst. Diverse scenario's zijn onderzocht waar de combinatie Omgekeerd Inzamelen en Diftar als meest duurzaam optie naar voren kwam. Dit achtte Katwijk nodig. Zowel ambtelijk als bestuurlijk *"weten we dat we de milieudoelstellingen met het huidige systeem niet gaan behalen. Ook bekend is dat, als je dat wil behalen heb je echt een trendbreuk nodig, je zal echt een systeemverandering moeten nemen"*. In 2016 is in de gemeente Katwijk besloten om een trendbreuk te ondergaan, door in de toekomst 'omgekeerd' te gaan inzamelen (2019). De reden dat deze aandacht voor het milieu is ontstaan (en niet eerder is gebeurd) heeft te maken met de landelijke ontwikkelingen. Katwijk noemt zichzelf geen koploper en er was 'masseerwerk' voor nodig voordat de Raad aansluiting voelde bij het pro-duurzame traject. De VANG doelstellingen en de gedachten over de circulaire economie aangestuurd vanuit het Rijk gaven druk richting de gemeente Katwijk.

In het interviewtranscript is vijftien maal een uitdrukking aangetroffen waarin milieu als een belangrijk motief voor het afvalbeheer is te zien. Enkele citaten: *"Afval is grondstof. Het is logischer om grondstoffen aan huis op te halen en niet het restafval, dat is in feite maar zo'n klein stroompje. We zetten in op maximaal hergebruik van de grondstof. Afval heeft een groot milieubelang"*. In Katwijk blijft tevens veel aandacht voor het concept de 'Bewoners centraal' dat voor 2013 als heersend discours gold. Serviceverlening wordt dan ook veertien keer benoemd als motief. *"Afvalbeheer zit hem ook echt in de service en in het gemak hoe mensen van hun afval af komen en het gescheiden krijgen. Dat is waar je tegen aan loopt als je afval wilt gaan scheiden, ja hoe regel je in hemelsnaam dat mensen dat ook gaan doen? We participeren, doen nulmetingen, je moet wel weten hoe mensen er in staan"*. De kosten vormen niet de nadruk van het verhaal dat Katwijk naar buiten brengt (één maal). Door de nadruk te leggen op het milieu is het een logisch gevolg dat de inzamel- en verwerkingskosten omlaag gaan (minder restafval om te verbranden en meer gescheiden herbruikbare grondstoffen). De ontdekte motieven komen overeen met de centrale gedachte in het beleid en met de beleidsvocabulaires, allen gericht op het milieu. Dit betekent dat een pro-duurzaam discours wordt gedeeld in Katwijk. Dit botst in eerste instantie echter wel met de eerste associatie van de beleidsmedewerker waarbij afval wordt geassocieerd met *'dingen die niet waardevol zijn'*. In lijn met het patroon wordt hier met afval mogelijk het 'restafval' bedoeld, en wordt het overige afval (zoals plastic) als grondstof gezien.

Deze storyline wordt als vanzelfsprekend gedeeld door de inwoners, die veelvuldig terugkoppelden dat het logischer is om gescheiden stromen op te halen. Ook *"de Raad en het College staan er ambitieus in wat het milieu betreft"* en op ambtelijk niveau geldt dit ook. In Katwijk vindt de inzameling van afval plaats door een eigen gemeentelijke dienst (restafval en gft) met eigen vrachtwagens en chauffeurs. De andere stromen worden opgehaald op contractbasis. De gemeente heeft de volledige invloed op de inzameling van afval en bepaalt daarmee de handelingen die het discours in stand houden. Er is geen sprake van tegenspraak of onenigheid binnen het discours in Katwijk.

In Katwijk wordt nascheiding niet benaderd als een vervanger voor bronscheiding. Dit vanwege de onzekerheid, wisselende verhalen over het rendement van de sortering en de kwaliteit van het afval. *"Uiteindelijk gaat het ook om hoogwaardig gebruik, het gaat niet alleen om scheiding, maar ook om de toepasbaarheid daarvan, kun je bij nascheiding wel iets hoogwaardig inzetten van hetzelfde niveau"*. De gemeente Katwijk is overtuigd van samenwerking op gemeentelijk niveau om sterker te staan in het verhaal dat ze naar buiten brengen

richting de inwoners. Samen met zes nabij gelegen gemeenten is de gemeente Katwijk eigenaar van een overslagstation (vuilafvoerbedrijf) voor het gft en het restafval. Deze zes gemeenten delen niet hetzelfde beleid, maar delen wel de voordelen als het gaat om het samengaan in bepaalde ontwikkelingen, gezamenlijk contractbeheer en public relations.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

Het afval wordt in Katwijk op traditionele wijze beheerd. Katwijk, Valkenburg en Rijnsburg zijn in 2006 gefuseerd tot de gemeente Katwijk, allen met een aparte manier van inzameling. Op dit moment wordt in de laagbouw, met name in Valkenburg en Katwijk, het restafval en gft aan huis opgehaald door middel van minicontainers. Voor hoogbouw is dat met onder- en bovengrondse verzamelcontainers. Herbruikbaar materiaal moet naar de milieustraat of naar milieuparkjes gebracht worden die gelokaliseerd zijn bij supermarkten. In Rijnsburg daarentegen (één vierde van de inwoners) brengen ze ook het restafval naar ondergrondse containers.

Het huidige Grondstoffenbeleidsplan 2014-2020 is de opvolger van het Afvalstoffenbeleidsplan 2010-2013. In het Afvalstoffenbeleidsplan 2010-2013 had de gemeente Katwijk een duidelijke ambitie: *“De ambitie van de gemeente is dat met in achtneming van het hoofduitgangspunt, namelijk de ‘Burger centraal’, een efficiënte uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke taak voor het inzamelen en verwerken van afval, waarbij minimaal de landelijke scheidingsrichtlijnen worden gehaald”*. De scheidingsrichtlijn bedroeg 53 procent. Het nieuwe plan daarentegen (2014-2020), heeft een expliciete milieu insteek: *“Dit Grondstoffenbeleidsplan heeft als doel de transitie van afvalstof naar grondstof volgens het gedachtegoed van de circulaire economie”*. De ambities zijn aangepast om afvalstoffen zoveel mogelijk als grondstof in te kunnen zetten. Afval wordt niet meer ingestoken als afval, maar als grondstof. Naast het beleidsplan wordt elke twee jaar een uitvoeringsplan opgesteld. De gemeente Katwijk legt de focus op het doorbreken van het huidige scheidingspercentage van 49 procent (2014). Daarnaast ambieert het samenwerkingsverband tussen gemeenten Teylingen, Katwijk en Noordwijk (TKN) een afvalscheidingspercentage van 80 procent te bereiken in 2023. Katwijk wil maximaal 130 kilo restafval per inwoner inzamelen in 2020 (in 2014 bedroeg dit 216 kilo).

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	216,6	217,3	198,3	197,2	.	.	225,7	228,5	219,9	206,5	204,7	210,6	206,0	200,5	193,2	191,6
Grof huishoudelijk restafval	37,0	34,4	31,7	16,6	.	.	3,9	22,4	20,6	25,9	22,3	17,8	16,6	15,1	14,2	9,6

Tabel 8.6.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Katwijk) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

In 2015 bedroeg het scheidingspercentage 53 procenten de hoeveelheid huishoudelijk en grof huishoudelijk restafval 207 kilo per inwoner. In 2016 was het aantal kilo restafval 201 kilo. Deze daling ligt in lijn met het beleid. De gemeente Katwijk heeft hiermee duidelijke grenzen bepaald voor het denken en handelen binnen de gemeente.

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Katwijk zijn:

Barrières

- Negatieve lading aan Diftar (D-woord) bij de politiek.

Kansen

- Werk samen met omliggende gemeenten. Een campagne werkt beter in een regio. Sterk is het wanneer bepaalde posters regelmatig terugkomen;
- Zorg dat een verandering/maatregel gefaseerd, wijk per wijk, wordt ingevoerd. Zorg ook voor 0-metingen voor de monitoring;
- In Katwijk is het stap voor stap gegaan en de gemeenteraad is in alles meegenomen. Elk collegestuk is altijd ter informatie naar de gemeenteraad gegaan;
- Met de invoering van een nieuw systeem heb je de gelegenheid om het huidige afvalstelsel te resetten. Mensen gaan opnieuw naar afval kijken;
- 80 procent van het afval is herbruikbaar. Als je met die visie gaat kijken is Omgekeerd Inzamelen logischer dan een traditioneel systeem, want het is niet logisch om restafval (afval dat geld kost) aan huis op te halen.

8.7 Milieu in de gemeente Nijmegen: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De beleidsmedewerker Afval bij de gemeente Nijmegen heeft Scheikunde gestudeerd en vervolgens een postdoctorale universitaire beroepsopleiding Milieukunde. Sinds 1990 is de geïnterviewde werkzaam op het gebied van afval en sinds 2001 bij de gemeente Nijmegen. De eerste associatie over het denken over afval wordt omschreven als *"datgene waar je niks meer aan hebt en waar je je van ontdoet en daarnaast is het iets waar je van alles mee kunt"*. Het belangrijkste uitgangspunt voor de beleidsmedewerker als het gaat om het afvalbeheer is het milieu. *"Daar ligt mijn hart, maar om dat te realiseren is service essentieel, de kosten zie ik meer als een randvoorwaarde en is geen drijfveer"*. De centrale kreet achter het afvalbeheer- en beleid is afval en grondstof. Dit wordt vormgegeven door het Diftar principe, oftewel de vervuiler betaald. *"De wereld draait om geld en dat blijkt een hele goede prikkel te zijn"*. Dat positieve resultaat konden wij direct merken.

Omgekeerd Inzamelen, meer communicatie en meer inzamelvoorzieningen zijn volgens de beleidsmedewerker veranderingen die ze nog kunnen doen om een slag te maken. Veel gemeenten gaan nu Diftar invoeren, om een slag te maken, terwijl de gemeente Nijmegen al jarenlang profiteert van Diftar en daardoor minder restafval. De gemeente Nijmegen kan ook kijken naar nascheiding als aanvullende optie om nog meer te kunnen bereiken qua milieudoelstellingen. Echter kleeft hier de randvoorwaarde kosten aan, want als het te veel kost, dan kan het goed zijn voor het milieu en hebben we het in ieder geval uitgezocht, maar dan kan het geld beter ergens anders in worden gestoken.

In het interviewtranscript is elf maal een motief gevonden waarin blijkt dat milieu als argument weergegeven wordt voor het huidige denken over afval. Kosten wordt viermaal benoemd als argument wat een belangrijke afweging vormt voor het afvalbeheer en dienstverlening slechts eenmaal. Deze ontdekte patronen komen overeen met de eerste associatie die de beleidsmedewerker heeft bij het denken over afval en tevens met de beleidsrapporten waarin milieu (afvalscheiding en grondstoffen) de kern boodschap vormt.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

In 1995 is in de gemeente Nijmegen, als eerste gemeente in Nederland met stedelijkheidsklasse twee, Diftar ingevoerd. Daarnaast is in 1995 een 'dure' restafvalzak ingevoerd. Elke inwoner betaalt voor de kosten van de afvalinzameling in de gemeente Nijmegen via een speciale vuilniszak, verkrijgbaar in de meeste supermarkten in Nijmegen. Deze kosten behoren tot de laagste van Nederland en het is gebaseerd op het 'vervuiler betaalt' principe. Deze zakken worden bij de laagbouw elke twee weken opgehaald en bij de hoogbouw elke week. Hetzelfde geldt voor plastic afval. Gft wordt tweewekelijks ingezameld via een minicontainer in de laagbouw. In de hoogbouw mag iedereen het apart inzamelen via een citybin emmer. Het textiel en het glas wordt ingezameld via een brengsysteem. Het papier wordt huis aan huis ingezameld, eenmaal per maand, met behulp van blauwe 240 liter containers.

In de gemeente Nijmegen was het Uitvoeringsplan voor afval voor de periode 2013-2016 actief. Dit beleid, genaamd: 'Creatief met Afval, minder afval meer grondstoffen' heeft als doel gehad om afvalscheiding verder te verbeteren. De ambitie is om 70 procent afval te scheiden en om minder dan 100 kilo restafval te produceren in 2020. Nijmegen wil meer gemak bieden voor het inleveren van grondstoffen, het liefst op logische plaatsen dichtbij de burgers. Momenteel wordt geëxperimenteerd om te gaan Omgekeerd Inzamelen. De gemeente is vooralsnog 'bang' voor dumpingen rondom de inzamelcontainers. Aandacht voor het milieu is het belangrijkste uitgangspunt van het beleid. Zo luidt de centrale gedachte het realiseren van minder afval en meer grondstoffen. Daarbij wordt echter ook expliciet naar de balans gezocht tussen milieu en service. Het kostenaspect wordt minder belangrijk geacht, slechts als randvoorwaarde en niet als drijfveer. De inkomsten uit de afvalstoffenheffing zijn zelfs lager dan deze zou moeten zijn, waardoor het afvalbeheer in Nijmegen niet kostendekkend is. De inkomsten ontstaan uit de restafvalzakken en het onroerendezaakbelasting (OZB) van de gemeente. De gemeente Nijmegen behoort landelijk tot één van de beste gemeenten in de categorie stedelijkheidsklasse twee.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	158,0	157,3	156,0	152,0	147,2	142,9	140,0	138,1	140,3	131,2	125,4	123,2	115,0	116,6	103,5	91,5
Grof huishoudelijk restafval	46,1	45,5	45,4	49,0	50,1	49,7	44,9	46,9	43,5	41,2	40,9	38,4	32,9	28,4	22,0	23,2

Tabel 8.7.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Nijmegen) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De barrières en kansen bij de gemeente Nijmegen zijn:

Barrières

- Diftar wordt vaak niet ingevoerd vanwege de angst voor dumpingen. De politiek wordt gedreven vanuit de mens. Nijmegen is eens de schoonste stad van Nederland geweest;
- De laatste vijf tot tien procent van de bewoners krijg je helaas niet mee;
- De gemeente Nijmegen is altijd gefocust op het gescheiden inzamelen. Maar daarna moet het afval worden verwerkt. Het moet niet zo zijn dat gemeenten zorgen voor de verplaatsen van afval (bijvoorbeeld naar andere continenten waar bepaalde apparatuur alsnog op de vuilnisbelt belandt).

Kansen

- Benader de mensen nog positiever over hoe goed ze het doen;
- Momenteel is een tendens gaande om ook te kijken naar nascheiding. Om op zijn minst te onderzoeken of én, én werkt;
- Onderzoek starten wat voor milieuwinst er uit de openbare prullenbakken kan worden gehaald;
- Papier levert negen cent per kilo op. De verbranding kost een half cent. Dat wij 33 procent restafval hebben is de duurste kostenpost. Hoe minder restafval de gemeente inzamelt, hoe goedkoper de afvalstoffenheffing wordt.

8.8 Milieu in de gemeente Wijchen: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De beleidsmedewerker van de gemeente Wijchen heeft Milieukunde gestudeerd en is twaalf jaar werkzaam bij de gemeente Wijchen. Voordat ze zich op afval richtte (2,5 jaar geleden) was ze als consultant bouw- en leefomgeving voornamelijk bezig als vraagbaken voor de inwoners. Haar associatie bij het woord afval is: *“Afval is grondstof. En eigenlijk zou je geen afval moeten hebben. Dan zou je moeten voorkomen dat afval ontstaat dus dan zit je in termen als circulaire economie en ik denk ook heel erg aan gedrag als ik het woord afval hoor”*. De centrale gedachte is gericht op het stimuleren van dat wat gescheiden kan worden ook gescheiden wordt. Daarnaast wordt ook waarde gehecht aan een goed serviceniveau plus dat mensen een rechtvaardige heffing betalen. Afval is een onderdeel waarvan we altijd naar die drie aspecten kijken. Het belangrijkste uitgangspunt voor het afvalbeheer is voor de beleidsmedewerker het milieuaspect, maar alle drie aspecten worden wel afgewogen. Na het onderzoeken van het interviewtranscript op basis van argumentatieve discoursanalyse is een patroon ontdekt waarbij milieuredenen domineren. Het meest gebruikte motief is ‘afval is grondstof’. De invoering van Diftar is gebeurd vanuit een milieuperspectief, ondanks veel verzet vanuit de samenleving en op bestuurlijk niveau. Hoewel het afvalbeheer veel geassocieerd wordt met de burger, is het milieu leidend. De beleidsmedewerker refereert veel aan haar inwoners, mogelijk vanuit haar achtergrond. Een belangrijk patroon is de tegenstrijdigheid tussen wat de politiek wil en wat de burgers willen. De politiek neemt vaak beslissingen waarbij de burger te weinig betrokken wordt volgens de geïnterviewde beleidsmedewerker. Het wordt duidelijk dat men ambtelijk meer zou willen als het gaat om de burger. Dit wordt zichtbaar omdat de ‘burger’ veertig keer wordt benoemd als antwoord, zonder dat de vraag daartoe een directe aanleiding geeft. Enkele citaten: *“Wij doen nog te weinig om die burger goed te stimuleren ... en dat het altijd maar de vraag is, die ik dan stel als ambtenaar, willen de burgers het ook wel? .. ik geloof wel dat er een discrepantie is tussen wat de politiek wil en wat de burgers soms willen”*. Argumenten waaruit blijkt dat de burger

daadwerkelijk een heersend idee vormt is met vijf motieven ondergeschikt aan het milieu. De kosten worden zeven maal genoemd als belangrijkste argument om het afvalbeheer vorm te geven en participatie twee maal.

De gemeente Wijchen heeft lang tegen aan Diftar aangehikt.. Er is zowel verzet geweest vanuit de samenleving als verzet vanuit het bestuur. Uiteindelijk is het dan toch gelukt met een besluit in 2012 om Diftar in te voeren, en per januari 2013 is het ook daadwerkelijk ingevoerd. Bestuurlijk en ambtelijk was men ineens zo ver. De tijd was rijp, wordt als argument weergegeven. *“Ik had altijd erg het gevoel dat het een raadsdingetje is, en alsnog, dan willen ze weer dit, dan weer dat”*.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

Het afvalbeheer van de gemeente Wijchen is in 2013 gewijzigd, na de invoering van Diftar. In 2013 zijn de restafvalcontainers voor laagbouw voorzien van chips om het aantal ledigingen bij te houden. Naast een vastrecht wordt per lediging betaald voor het afval. De hoogbouw kan de diverse stromen naar ondergrondse afvalcontainers brengen en zowel de hoog- als laagbouw zetten het papier en plastic aan de weg. Het plastic wordt ingezameld als plastic+. Een andere term (beleidsvocabulaire voor PMD (plastic, metaal en drankenkartons)).

Na de invoering van Diftar is de hoeveelheid restafval in het eerste jaar met circa 25% gedaald. De gemeente Wijchen heeft in 2014 een nieuw Afvalbeleidsplan 2014-2017 vastgesteld. De belangrijkste conclusie op basis van de huidige situatie is dat alle aspecten van de afvaldriehoek (milieu, kosten, service) zich positief hebben ontwikkeld. Zo is in vier jaar tijd de hoeveelheid restafval, die middels minicontainers en (ondergrondse) verzamelcontainers huis-aan-huis wordt ingezameld met bijna 70 kilo per inwoner afgenomen (van circa 215 tot 144, zie tabel 8.8.1) Dit is een afname van 35 procent. Tegelijkertijd is het aandeel gescheiden ingezameld afval (inclusief het grof afval) in dezelfde vier jaar gestegen van 50 procent naar 65 procent. Deze resultaten zijn het gevolg van in ieder geval twee belangrijke aanpassingen in het afvalbeheer van Wijchen. De invoering van Diftar in 2013 en de opening van een nieuwe milieustraat. Mede als gevolg van de afname van de hoeveelheid restafval is de gemiddelde afvalstoffenheffing gedaald van 225 euro per huishouden naar circa 160 euro per huishouden. Tot slot is het jaarlijkse tevredenheidsonderzoek gehouden, uitgevoerd door Dar. De resultaten tonen aan dat de burgers van Wijchen tevreden zijn over de dienstverlening met betrekking tot de inzameling van afval.

Aandachtspunten zijn een hogere inzamel frequentie van gft-afval en het beter schoon houden van de omgeving. De nieuwe visies en ambities in het plan, hebben een overwegend duurzame insteek. De rode draad zijn milieu georiënteerde ambities die duiden dat Wijchen het milieu voorop stelt. Het streefbeeld luidt: *“Afval bestaat niet meer door volledige hergebruik van reststoffen of nuttige toepassing van reststoffen. Eventuele afvalverbranding vindt plaats met energierugwinning. Wijchen streeft ook naar kostenefficiëntie, maar wel vanuit een milieu insteek. Doordat de waarde van grondstoffen zich positief ontwikkelt en voor restafval juist moet worden betaald, kunnen kostenbesparingen worden gerealiseerd door gescheiden inzameling van grondstoffen”*. Ook onder service komt het patroon van het milieu terug, onder dit doel staat de quote: *“Het resultaat van afvalinzameling valt of staat met het enthousiasme van de burgers”*. Hierin worden burgers direct gekoppeld aan het onderwerp van de zin: het resultaat van afvalinzameling.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	245,2	222,4	229,9	231,0	221,6	248,0	248,6	236,2	226,0	223,5	219,4	204,7	144,4	140,1	132,6	126,6
Grof huishoudelijk restafval	14,1	11,1	13,5	11,2	11,6	8,6	11,9	13,5	7,6	10,3	12,2	11,6	13,5	13,0	16,9	17,5

Tabel 8.8.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Wijchen) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De barrières en kansen bij de gemeente Wijchen zijn:

Barrières

- Er leeft een discrepantie tussen wat de politiek en de burgers willen;
- Het lastige zijn langdurige verplichtingen. We kunnen niet zomaar overstappen op milieuvriendelijke verwerkers van afval.

Kansen

- Positiever communiceren over de resultaten;
- Inzameling van Plastic+ (pmd) zorgt voor een aanzienlijke daling van het restafval (minder blik en drankenkartons);
- Samenwerken met andere gemeenten leidt tot schaalvoordelen: minder kosten, delen van kennis, samen optrekken bij plannen;
- Nascheiden van prullenbakken in openbare ruimten, om daar een reststroom uit te halen;
- Bij een systeemverandering, bijvoorbeeld Omgekeerd Inzamelen, moet niet gecommuniceerd worden dat het restafval moet worden weggebracht, maar dat inwoners een nieuwe container krijgen voor plastic in plaats van een restafvalcontainer.

8.9 Milieu in de gemeente Zwolle: discursieve strategieën en praktijken

Heersende ideeën en regelmatigheden in datgene wat gezegd wordt

De beleidsmedewerker van de gemeente Zwolle heeft na een mbo-opleiding cultureel werk de HBO opleiding Milieukunde succesvol afgerond. Na zijn afstuderen in 1994 is het thema Afval altijd zijn hoofdtaak geweest bij de gemeente Duiven tot 2001 en de gemeente Zwolle van 2001 tot op heden. De eerste associatie over het denken over afval wordt omschreven als het denken aan grondstoffen. Afval is grondstof.

“Wij denken helemaal niet meer aan afval. Afval is eigenlijk maar zo’n klein beetje. Het merendeel dat wij inzamelen zijn allemaal grondstoffen. Wij zeggen ook altijd wij komen de grondstoffen halen en het hele kleine beetje afval wat u nog over heeft, dat moet u wegbrengen”.

Het afvalbeheer wordt door de beleidsmedewerker gepositioneerd vanuit een duurzaam perspectief. Zijn ideeën en associaties tonen aan dat milieu het belangrijkste uitgangspunt is van het afvalbeheer in Zwolle. Hoewel de driehoek milieu, service en kosten heel logisch wordt geacht, is milieu het belangrijkste waar het afvalbeheer momenteel op in moet spelen. De centrale gedachte is het inzetten op bronscheiding.

“Bronscheiding dat A een beter recyclmoment oplevert, maar ook B beter bij de mensen tussen de oren blijft van waar ben ik eigenlijk mee bezig?”. De gemeente Zwolle zet in op zowel serviceverlening, milieu als kosten, maar ook binnen het afvalbeleid wordt milieu als belangrijkste aspect aangegeven. “Milieu is leading, maar heeft automatisch effect op de rest (...) goed afval scheiden levert automatisch ook geld op en daarvoor moet je een hoge service verlenen”. Met Omgekeerd Inzamelen biedt Zwolle een hoge service op papier, pmd, textiel en gft en weinig service op het restafval. Deze gedachte is ontstaan nadat Zwolle in 2008 ging nadenken over het scheiden van de plasticfractie. Hiervoor is een brengsysteem in gang gezet, wat tegelijkertijd de gedachte heeft opgewekt om Omgekeerd in te zamelen. Direct is gestart met een proef voor Omgekeerd Inzamelen in twee wijken. Het concept om Omgekeerd in te zamelen is in Zwolle ontstaan als antwoord om de plasticfractie gescheiden in te zamelen. Men had al drie containers (restafval, gft en papier) en een vierde bak zagen ze niet zitten. De resultaten daarvan waren zo goed, alsmede de tevredenheid van de betrokken mensen, dat het is uitgerold over de hele stad. De bewoners zeiden: “Wat jullie als gemeente ook beslissen voor de andere buurten waar jullie verder mee willen, dat maakt ons niet uit, als wij dit maar mogen houden”. Gemeenten krijgen geld voor het inzamelen van plastic, dus het is al gauw rendabel om daar iets mee te doen.

“Wij doen als gemeente Zwolle mee aan een benchmark van Rijkswaterstaat, daar hebben we vorig jaar de kosten ook met elkaar afgewogen, en als je dan alles doorrekenend, terugrekenend naar restafval, dan zou de afvalstoffenheffing nog wel een keertje over de kop kunnen gaan. Dus dat scheiden heeft financieel ook echt wel zin”.

In deze alinea worden de samenhangende visies die naar voren komen in ‘het verhaal’ dat Zwolle vertelt beschreven. In Zwolle zijn duidelijke patronen zichtbaar waarbij milieu het belangrijkste uitgangspunt van het afvalbeheer vormt. Zestien maal categoriseert Zwolle bepaalde gebeurtenissen, problemen en oplossingen vanuit een milieugerichte insteek. *“Milieu is leading (...) Dat zijn allemaal middelen om de hoeveelheid restafval naar beneden te brengen en dat is het doel”.* Daarnaast zet het beleid in op allerlei concrete maatregelen

om de hoeveelheid restafval omlaag te brengen en het scheidingspercentage te vergroten, met hetzelfde doel: het creëren van een afvalloze en duurzame samenleving. Deze patronen van motieven en argumentaties uit het interviewtranscript en het beleid worden versterkt door de milieugerichte associaties en betekenissen die Zwolle bij afval heeft en met de centrale gedachte (milieu). Zwolle besteedt daarnaast zichtbaar aandacht aan de dienstverlening. Dit motief wordt acht maal ontdekt in het interviewtranscript. De milieumambities moeten worden bereikt door het verlenen van een hoge service, aldus de heer Kruizinga. *“Met Omgekeerd Inzamelen geven wij een gigantische hoge service op papier, PMD, textiel en gft”*. Milieurendement is het belangrijkste, maar dit kan niet zonder het bieden van een bepaalde service aan de burgers. Om maatwerk te leveren aan burgers bij moeilijke situaties (bijvoorbeeld indien mensen fysiek niet in staat zijn om het restafval weg te brengen) biedt Zwolle maatwerk wat geregeld wordt via de BOA's, die ook de taak van afvalcoach in haar functiepakket met zich mee draagt. Het uitgangspunt kosten wordt drie maal benoemd. De gemeente Zwolle vindt dit een belangrijk uitgangspunt, maar kijkt hier expliciet niet als eerste naar. Dit wordt beargumenteerd. Afvalbeheer vanuit een milieu insteek levert automatisch geld op indien goed ingezameld wordt en het kostenplaatje wordt daarmee automatisch aangepakt. *“Als je dan alles doorrekent (...) dan zou de afvalstoffenheffing nog wel een keertje over de kop kunnen gaan (...) Het is gewoon echt rendabel”*, aldus de heer Kruizinga. De argumentaties 'Service' en 'Kosten' worden expliciet gemotiveerd vanuit achterliggende milieubelangen. Deze gedachten hebben de afgelopen jaren vorm gekregen aan de hand van diverse beleidsvocabulaires. 'Grondstoffen', 'Omgekeerd Inzamelen' en het 'Grondstoffenplan' zijn de belangrijkste termen die het beleidsprogramma Afval vormgeven.

De switch in het denken over afval van het traditionele gedachtegoed (burgers ontlasten van afval) richting burgers faciliteren bij de gescheiden inzameling van herbruikbare grondstoffen is ontstaan na ambtelijk overleg op de vraag hoe het kunststof gemakkelijk apart ingezameld kan worden. Het bieden van een hoge service op grondstoffen en een lage service op restafval en alle andere ambities op het gebied van een duurzaam afvalbeheer is opgenomen in een ambtelijk voorstel dat door de gemeenteraad uiteindelijk is omarmd. Opvallend is dat het ambtelijk apparaat actief op zoek is naar diverse maatregelen om het afvalbeheer op duurzame wijze te verbeteren. In het interviewtranscript zijn patronen ontdekt waarin meerdere malen wordt benadrukt dat de ambtelijke organisatie verder wil op het gebied van het milieu dan de gemeenteraad. Allerlei proeven en gesprekken met een breed scala aan actoren geven hier blijk van. Vanwege het Omgekeerd Inzamelen met een pasjessysteem, ligt in Zwolle feitelijk ook een Diftar systeem. Ambtelijk wil men naast Omgekeerd Inzamelen tevens een prijsprikkel doorvoeren, omdat uit ervaringen van diverse (kleine) gemeenten blijkt dat deze combinatie het beste milieurendement geeft in vergelijking met de rest van Nederland. Maar Diftar is in Zwolle *“het D-woord. Dat wil de gemeenteraad niet. De gemeenteraad en wethouder hebben dit nooit gewild. Ambtelijk willen we verder (...) ik blijf een ambtenaar. Als de politiek iets anders gaat beslissen dan wordt dat gewoon uitgevoerd”*. In de periode 2017-2020 gaat Zwolle de hoogbouw aanpakken op het gebied van milieurendement. Diftar is wellicht iets voor ná 2020. De hele gemeente verbindt zich in de woorden van Hajer aan het beschreven 'verhaal dat de gemeente verteld'. Het ambtelijk apparaat heeft samen met het particuliere bedrijf Rova Omgekeerd Inzamelen bedacht en ingevoerd, na de goedkeuring van de wethouder en de gemeenteraad. Deze discourscoalitie wordt versterkt door tevreden bewoners, wat blijkt uit tevredenheidsonderzoeken. In eerste instantie willen bewoners niet zo graag veranderen, maar als we nu tegen de mensen zeggen dat we het systeem gaan afschaffen, dan willen ze absoluut niet terug, aldus de heer Kruizinga. Al met al heerst een pro-duurzaam discours, wat blijkt uit zowel de heersende ideeën als de praktijken in Zwolle en de diverse coalities die zich hieraan verbinden.

Tot slot focust Zwolle zich op bronscheiding, maar wordt nascheiding voor bepaalde stromen en voor de hoogbouw niet uitgesloten voor de toekomst, indien dit positieve resultaten op het gebied van het milieu teweeg brengt. Bronscheiding blijft hoe dan ook de centrale gedachte, omdat dit een beter milieurendement oplevert alsmede het beter tussen de oren blijft van de burgers, aldus de heer Kruizinga.

Praktijken: voorgaande patronen in relatie tot hun sociale context

In februari 2012 heeft de gemeenteraad het Grondstoffenplan 2012-2016 vastgesteld. Naast allerlei andere maatregelen om de hoeveelheid restafval om laag te brengen, was het Omgekeerd Inzamelen de hoofdmoot achter dit plan. In 2016 is de volledige laagbouw van Zwolle overgestapt op Omgekeerd

Inzamelen. Dit betekent dat het afvalbeheer een ingrijpende systeeminnovatie of trendbreuk heeft ondergaan, waarbij meerdere beleidsmatige, sociale en technische innovaties allen gecombineerd hebben geleid tot een wezenlijke omslag in het traditionele systeem. In de hoogbouw van Zwolle kan men puur en alleen het restafval kwijt. In 2003 is de aparte inzameling van gft afgeschaft omdat dit zo verontreinigd was, dat dit rechtstreeks naar de verbrandingsoven moest. Het nieuwe Grondstoffenplan 2017-2020 focust zich op de hoogbouw. In de laagbouw wordt veel service verleend door het ophalen van het pmd, het gft en papier middels minicontainers. Omgekeerd Inzamelen maakt het mogelijk dat de restafvalcontainer vervangen is door een pmd container. Door Zwolle staan textiel brengpunten en het textiel wordt tevens opgehaald aan huis door een vereniging. Bewoners kunnen optioneel kiezen voor grotere minicontainers en een tuinzak (in de snoeiperioden).

In 2011 is het Gemeentelijk Afvalstoffenplan (GAP) 2007-2011 ten einde gelopen. In deze periode zijn onder andere een derde minicontainer ingevoerd voor papier en is gestart met het gescheiden inzamelen van kunststof. Dit leidde tot positieve resultaten op het gebied van het scheidingspercentage en de hoeveelheid restafval, maar de doelstellingen vanuit het Rijk werden niet behaald. Na 2011 heeft Zwolle een andere kijk op afval gekregen. Zwolle wil in de afvalinzameling omschakelen naar een grondstofgerichte infrastructuur, waarvan de plannen zijn beschreven in het Grondstoffenplan, in plaats van een Afvalstoffenplan. In het Gemeentelijk Grondstoffenplan 2012-2016 is daarom meer aandacht voor grondstoffen, het milieu en een duurzaam afvalbeheer. In het plan zijn concrete actiepunten geformuleerd die de ambitie van de gemeente voor een duurzame en afvalloze samenleving dichterbij kunnen brengen. *“Kern hiervan is een nieuwe visie op gemeentelijk afvalbeheer. We gaan ons niet langer focussen op de inzameling van restafval, maar juist op het faciliteren van de burgers bij de gescheiden inzameling van herbruikbare grondstoffen”*. Oog voor het milieu is het belangrijkste uitgangspunt, waarbij ook expliciet naar de balans wordt gezocht tussen milieu en service en milieu en kosten. Zo wil Zwolle door haar nieuwe focus meer service bieden op gescheiden grondstofinzameling alsmede een stabiele of zelfs lagere afvalstoffenheffing (door meer opbrengsten vanwege de inzameling van meer grondstoffen). De belangrijkste doelstelling die Zwolle in deze planperiode voor ogen had is een reductie van het restafval met 47 kilo per inwoner. De hoeveelheid restafval tot en met 2016 (ten opzichte van 2012) is al met 47 kilo gereduceerd. Zowel in 2011 als in 2012 was in Zwolle een stijging van het restafval zichtbaar. De concrete maatregelen en de gefaseerde invoering van Omgekeerd Inzamelen (2012-2016) blijkt een positief effect te hebben voor de resultaten van Zwolle. In 2017 is het nieuwe beleidsplan: Zwolle Zonder Afval Hoofdslijnen voor het Grondstoffenplan 2017-2020, uitgebracht. Hierin ligt de nadruk vooral op communicatie, het doen van proeven en wordt geparticipeerd met bewoners, studenten en andere gemeenten.

Perioden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014**	2015**	2016*
Afvalsoort	kg per inwoner															
Huishoudelijk restafval	278,7	270,0	268,6	269,9	262,1	252,9	254,0	253,8	256,4	234,4	237,0	239,0	220,9	215,0	209,0	192,7
Grof huishoudelijk restafval	47,7	46,0	44,1	46,3	51,0	49,9	51,7	49,7	47,5	46,8	47,7	44,5	40,8	40,3	42,1	38,6

Tabel 8.9.1: Huishoudelijk afval (kg) per gemeente (Zwolle) per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De eigen aangegeven barrières en kansen bij de gemeente Zwolle zijn:

Barrières

- Als de politiek iets anders wil, dan gebeurd dat;
- Het ligt misschien meer voor de hand om eerst Diftar in te voeren en dan pas Omgekeerd Inzamelen. Beide systeemwijzigingen zorgen voor een betere afvalscheiding en minder restafval, maar na het invoeren van Omgekeerd Inzamelen en vervolgens Diftar kan een overcapaciteit ontstaan op de ondergrondse containers.

Kansen

- Stap voor stap maatregelen invoeren. Eerst heeft de gemeente Zwolle Omgekeerd Inzamelen ingevoerd, nu wordt gekeken naar de hoogbouw en naar communicatiestrategieën. Diftar zou iets kunnen zijn voor 2020 en een laatste redding zou kunnen zijn om extra na te scheiden;
- Wees niet te bang voor kritiek bij burgers bij het doorvoeren van een systeemverandering. Diftar gemeenten ontvingen veel weerstand, wanneer je tegen dezelfde mensen nu zegt om het af te schaffen, willen ze dat absoluut niet;
- Als je alle kosten van het afvalbeheer doorrekend dan zou de afvalstoffenheffing nog wel een keertje over de kop kunnen gaan. Scheiden heeft financieel ook echt zin. Het is rendabel.

8.10 Conclusie

In het discours milieu wordt een scenario gepresenteerd waarin het milieu centraal staat in het afvalbeheer- en beleid. De discussie wordt gestructureerd door argumenten waarin afvaldoelstellingen leidend zijn. Nagenoeg elke keuze en elk idee is bepalend voor het pro-duurzame afvalbeheer en dit is tevens zichtbaar in de praktijk. In de casus de gemeente Amsterdam is zichtbaar geworden dat een overgang plaatsvindt in het discours, waarbij de traditionele heersende ideeën zijn veranderd. Deze veranderingen hebben gezorgd voor andere heersende ideeën en doelstellingen, die nu ook langzaam vorm krijgen in de praktijk (meer aanbod van gescheiden inzamel fracties en de optimalisatie van verkeersroutes). In de gemeente Deventer is een switch ontstaan in het denken over afval van het traditionele systeem (burgers ontlasten van afval) richting de transitie van afval naar grondstof. Het beleidsprogramma wordt vormgegeven door de beleidsvocabulaire Diftar. De transitie is gerealiseerd door de beprijzing van restafval met daarbij een hoge service op grondstoffen. De landelijke doelstellingen, het ambtelijk geloof in een systeemverandering, ontevredenheid van de raad inzake het milieu en de vergelijking van diverse gemeenten vanuit de landelijke Benchmark Afval in het Afvalplan 2009-2014 hebben deze verandering veroorzaakt. In Enschede heeft de Raad op basis van optimalisatievoorstellen ingestemd met Diftar en Omgekeerd Inzamelen, terwijl Diftar voorheen was afgekeurd. In de optimalisatievoorstellen werden systeemwijzingen berekend, die positief zijn uitgekapt voor het milieu en kosten en redelijk positief voor de bevolking. In Etten-Leur is in 2012 Diftar ingevoerd wat in datzelfde jaar resulteerde in een daling van 31% van het huishoudelijk en grof huishoudelijk restafval. In de casus Katwijk is gebleken dat het milieu steeds belangrijker is geworden. Daar waar tot 2013 de bewoner centraal stond was dit in 2014 het milieu. Vanaf deze jaren tot heden is een daling ingezet. In 2019 zal dit ook in de praktijk zichtbaar worden (Omgekeerd Inzamelen). In de gemeente Nijmegen is Diftar al tientallen jaren geleden ingevoerd waardoor goede milieuresultaten worden behaald. Door mogelijk Omgekeerd Inzamelen in te voeren, meer communicatie en meer service op gescheiden inzamelvoorzieningen proberen zij nog meer slagen te kunnen maken. In Wijchen is na een eerdere mislukte poging dan toch Diftar goedgekeurd door de Raad in 2012. In ditzelfde jaar was een daling van ruim 25% van het restafval zichtbaar. Tot slot is in de casus Zwolle zichtbaar geworden dat het milieudiscours ook uitgezet kan worden op andere manieren. Het beleidsprogramma wordt vormgegeven door de beleidsvocabulaire Omgekeerd Inzamelen. In 2016 is de volledige laagbouw overgestapt, wat in deze periode resulteerde in een afname van 20% van het restafval.

Gemeente	Discours	Praktijken (inzamel methode)	Huishoudelijk restafval (kg). 2001	Huishoudelijk restafval (kg.) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg.) 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg.) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001
Amsterdam	Milieu	Traditioneel	341	256.3 (-24.8)	50.2	66.2 (+31.9)	391.2	322.5 (-17.6)
Deventer	Milieu	Diftar	273.2	80.1 (-70.7)	59.3	14.8 (-75)	332.5	94.9 (-71.4)
Enschede	Milieu	Traditioneel*	267.6	211.5 (-20.9)	59.0	31.0 (-47.5)	326.6	242.5 (-25.8)
Etten-Leur	Milieu	Diftar	228.7	111.5 (-51.3)	18.3	14.5 (-20.8)	247.0	126.0 (-49.0)
Katwijk	Milieu	Traditioneel**	216.6	191.6 (-11.5)	37.0	9.6 (-74.1)	253.6	201.2 (-20.7)
Nijmegen	Milieu	Diftar	158	91.5 (-42.1)	46.1	23.2 (-49.7)	204.1	117.7 (-42.3)
Wijchen	Milieu	Diftar	245.2	126.6 (-48.4)	14.1	24.1 (+17.5)	259.3	144.1 (-44.4)
Zwolle	Milieu	OI	278.7	192.7 (-30.9)	47.7	38.6 (-19)	326.4	231.3 (-29.1)

Tabel 8.10: Gemeenten en het aangetroffen discours in relatie met de veranderingen in de hoeveelheid restafval (kg)

De bovenstaande tabel geeft tot slot een samenvatting van de technische resultaten uit dit hoofdstuk. De gemeenten waar het discours 'milieu' is aangetroffen hebben op dit moment gemiddeld een hoeveelheid restafval van ruim 185 (kg) en de daling in de periode 2001-2016 bedraagt gemiddeld ruim 37.5 procent.

Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is het afvalbeheer en -beleid van dertien gemeenten vanuit de discoursanalyse geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek beschreven. Hiermee wordt een vertaalslag gemaakt van de analyse van de resultaten naar de beantwoording van de centrale vraag in paragraaf 9.2. Het verbinden van de conclusies met aanbevelingen staat centraal in dit hoofdstuk. De aanbevelingen zijn beschreven in paragraaf 9.3. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 9.4 af met een reflectie en discussie op het onderzoek.

De doelstelling van dit onderzoek is:

Het doen van aanbevelingen aan gemeenten in Nederland ter verbetering van het afvalbeheer door inzicht te geven in discourses, bestaande uit vocabulaires, motieven en verhaallijnen, en door inzicht te geven in de barrières en kansen van de verschillende methoden van afvalinzameling.

In de hoofdstukken zes tot en met acht is reeds uitgebreid inzicht gegeven in de discourses van gemeenten en de bijbehorende ervaringen, barrières en kansen. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste conclusies vermeld die vervolgens vertaald kunnen worden in aanbevelingen ter verbetering van het afvalbeheer. Dit samen geeft een antwoord op de doelstelling.

9.2 Conclusies

In deze paragraaf volgen de conclusies aan de hand van de centrale vraagstelling en de vijf beschrijvende deelvragen. De centrale vraagstelling luidt:

Hoe wordt het afval van dertien afzonderlijk onderzochte gemeenten beheerd, waarom kiezen gemeenten voor deze invulling van het beheer en hoe is dit beheer te verbeteren?

Vanwege de verklarende aard van deze vraagstellingen zijn in hoofdstuk 1 een vijftal beschrijvende deelvragen geformuleerd die hier apart worden behandeld.

1 *Wat is het heersende discours van de dertien afzonderlijk onderzochte gemeenten en waarom?*

Discours Dienstbaarheid

Het discours ‘dienstbaarheid’ neemt bij de gemeenten Roermond, Almelo, Maastricht en Tilburg een centrale plaats in als het gaat om de discursieve strategieën en praktijken. Binnen dit discours wordt bij gemeenten een verhaallijn gesuggereerd waarin de belangrijkste gedachte van de inzameling van afval ‘de burger’ is. Oftewel, een hoge mate van serviceverlening. De beleidsdiscussies worden gestructureerd door argumenten waarin burgers zich eenvoudig van het afval kunnen ontdoen en daarbij zo min mogelijk dilemma’s mogen ervaren. Het ‘gemak van de burger’ staat centraal. Gemeenten kiezen voor dit discours omdat zij willen dat de inwoners tevreden zijn. In vier casussen zijn regelmatigheden aangetroffen in ideeën en concepten waar de tevredenheid van de inwoners voorop staat. Deze patronen zijn ook zichtbaar in de praktijken, omdat beoogd wordt om de diverse afvalstromen op een zo gunstig mogelijke manier aan huis op te halen (of door het aanbieden van inzamellocaties bij hoogbouw). In twee casussen is verder gebleken dat ‘de burger’ de basis vormt om het afvalbeheer te verbeteren. Door het de burgers zo makkelijk mogelijk te maken kan voldaan worden aan de legalisatie van het Milieubeleid. Daarnaast wordt in één casus gepoogd milieudoelen te verbeteren vanuit de burger door milieuhandhaving. Bij alle vier gemeenten zijn structuren zichtbaar waaruit beargumenteerd naar de burger wordt geluisterd bij het maken van keuzen. Pas wanneer de burgers tevreden zijn met een bepaalde maatregel wordt de maatregel uitgevoerd, al dan niet met een milieu insteek als lange termijn doel. Dit gaat vooral om maatregelen zoals extra containers aan huis, een verandering van containers aan huis of een veranderde inzamelfrequentie. Ingrijpende systeemveranderingen (Diftar of Omgekeerd Inzamelen) worden op bestuurlijk niveau niet aanvaard, omdat gemeenten niet willen dat burgers belast worden met financiële prikkels of met een

verlaging van het serviceniveau. De angst dat inwoners ontevreden worden (voornamelijk de gemeenten Tilburg en Almelo), het afval grootschalig gaan dumpen (voornamelijk de gemeente Roermond) en dat een negatieve media ontstaat (voornamelijk de gemeente Almelo) is regelmatig te herleiden uit de verzamelde data.

Discours Participatie

Het discours, verwoord met de term participatie, neemt bij de gemeente Den Haag een centrale plaats in. Het zichtbare patroon is om de stad als geheel te betrekken en om daarmee een realistisch scenario voor het afvalbeheer neer te zetten. De discursieve strategie is om het afvalbeheer niet enkel als taak bij de gemeente neer te leggen, maar ook als taak van de stad. Bij de casus de gemeente Den Haag is gebleken dat deze argumenten herhaaldelijk terugkomen in het ensemble van concepten en ideeën (betrek de mening van de burger) alsmede in datgene wat gedaan wordt in de praktijk (participatieprojecten). Dit is tevens zichtbaar gebleken in de motieven en in de beleidsvocabulaires, waar concepten zoals 'De Haagse Kracht' expliciet zijn gebruikt om het afvalbeheer te positioneren. Deze keuze is gemaakt omdat de gemeente Den Haag meer met de inwoner wil samenwerken en van mening is dat afval begint bij iedereen thuis. Meer aandacht en samenwerking zou moeten leiden tot meer bewustwording en tot betere technische resultaten. Deze samenwerking geldt overigens niet alleen voor afval, maar voor meer beleidsterreinen. Vermoedelijk is dit concept ontstaan nadat de gemeente kritiek kreeg op het zijn van een 'bestuursstad'. Het nieuwe coalitieakkoord genaamd 'De Haagse Kracht' biedt hiervoor de speerpunten.

Discours Milieu:

In het discours 'milieu' is een scenario gepresenteerd waarin het milieu centraal staat in het afvalbeheer en -beleid. Dit discours is aangetroffen bij de gemeenten Amsterdam, Deventer, Enschede, Etten-Leur, Katwijk, Nijmegen, Wijchen en Zwolle. De beleidsdiscussie wordt gestructureerd door argumenten waarin afval grondstof is en waarin milieudoelstellingen leidend zijn. Nagenoeg elke keuze en elk idee is bepalend voor het bereiken van een pro-duurzaam afvalbeheer en dit is tevens zichtbaar in de praktijken binnen de gemeenten. Deze gemeenten hechten meer waarde aan het bereiken van de VANG-doelstellingen dan in de overige casussen is gebleken. Ideeën en concepten zoals de 'verhoging van het scheidingspercentage', 'de verlaging van de hoeveelheid restafval', 'circulaire economie', 'afvalloos', 'grondstoffen' en 'afval bestaat niet' vormen de rode draad. Deze regelmaat in datgene wat gezegd wordt is tevens zichtbaar in datgene wat gedaan wordt (de niet talige uitdrukkingen). Zes van deze gemeenten hebben reeds een systeemverandering ingevoerd (Diftar of Omgekeerd Inzamelen), één gemeente gaat dit in de komende jaren doorvoeren en één gemeente heeft een compleet nieuw beleid, gericht op het milieu. De belangrijkste redenen waarom deze gemeenten kiezen voor 'het milieu' is omdat zij enerzijds willen voldoen aan het milieubeleid (doelstellingen) en anderzijds omdat zij het belangrijk vinden dat restafval, iets wat niet hergebruikt kan worden tot grondstof, verminderd moet worden door middel van maatregelen. De service op restafval dient te worden verlaagd en te worden beprijsd, omdat restafval milieubelastend is. De gemeenten kiezen voor deze invulling van het afvalbeheer omdat zij geloven dat deze positionering direct positief doorwerkt in de algehele kosten van het afvalbeheer (gescheiden stromen leveren enerzijds geld op en anderzijds hoeft er minder afval naar verbrandingsovens). Service bieden de gemeenten door het verlenen van een hoge mate van service op grondstoffen en daarnaast door mensen grip te geven op de eigen kosten.

2 Wat zijn de technische resultaten van de gekozen afvalinzamelingsmethode die voortkomt uit het heersende gemeentelijke discours?

In de vorige hoofdstukken zes tot en met acht zijn dertien discoursen in verhalende vorm beschreven aan de hand van regelmatigheden in datgene wat door de gemeente uitgesproken wordt in woord en beleidsdocumenten. Daarnaast is het discours beschreven aan de hand van de praktijken in relatie tot de sociale context. In deze tabel worden de bovenstaande resultaten samenvattend weergegeven in combinatie met de technische resultaten (hoeveelheden huishoudelijk grof en fijn restafval). Exacte gegevens over het scheidingspercentage zijn niet bekend. De tabel wordt verder toegelicht.

Gemeente	Discours	Praktijken (inzamel methode)	Huishoudelijk restafval (kg), 2001	Huishoudelijk restafval (kg) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg) 2001	Grof huishoudelijk restafval (kg) 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001
Almelo	Dienstbaar	Traditioneel	290.8	175.0 (-39.8)	87.7	11.8 (-86.6)	378.5	189.8 (-49.9)
Maastricht	Dienstbaar	Diftar	109.1	109.9 (+0.6)	72.1	14.6 (-79.8)	181.2	124.5 (-31.0)
Roermond	Dienstbaar	Traditioneel	211.4	188.9 (-10.6)	12.9	27.1 (+110)	224.3	216.0 (-3.7)
Tilburg	Dienstbaar	Traditioneel	258.8	156.0 (-39.7)	37.2	15.2 (-59)	296.0	171.3 (-42.1)
Den Haag	Participatie	Traditioneel	297.7	287.8 (-3.3)	76.2	101 (+32.5)	373.9	388.9 (+4.0)
Amsterdam	Milieu	Traditioneel	341	256.3 (-24.8)	50.2	66.2 (+31.9)	391.2	322.5 (-17.6)
Deventer	Milieu	Diftar	273.2	80.1 (-70.7)	59.3	14.8 (-75)	332.5	94.9 (-71.4)
Enschede	Milieu	Traditioneel*	267.6	211.5 (-20.9)	59.0	31.0 (-47.5)	326.6	242.5 (-25.8)
Etten-Leur	Milieu	Diftar	228.7	111.5 (-51.3)	18.3	14.5 (-20.8)	247.0	126.0 (-49.0)
Katwijk	Milieu	Traditioneel**	216.6	191.6 (-11.5)	37.0	9.6 (-74.1)	253.6	201.2 (-20.7)
Nijmegen	Milieu	Diftar	158	91.5 (-42.1)	46.1	23.2 (-49.7)	204.1	117.7 (-42.3)
Wijchen	Milieu	Diftar	245.2	126.6 (-48.4)	14.1	24.1 (+17.5)	259.3	144.1 (-44.4)
Zwolle	Milieu	OI	278.7	192.7 (-30.9)	47.7	38.6 (-19)	326.4	231.3 (-29.1)

Tabel 9.2.1a: Gemeenten en het aangetroffen discours in relatie met de veranderingen in de hoeveelheid restafval (kg)

In de eerste drie kolommen zijn weergegeven de gemeenten, het discours dat dominant aanwezig is en welke methode van inzameling het resultaat is van dit discours. In de vierde en vijfde kolom is het huishoudelijk afval weergegeven van respectievelijk 2001 en 2016, inclusief het procentuele verschil in deze periode. Ditzelfde is gebeurd in kolom zes en zeven bij het grof huishoudelijk restafval. Dit afval wordt niet aan huis opgehaald maar kan worden geregistreerd wanneer burgers het afval naar milieustraten brengen. De zevende kolom laat de totale hoeveelheid grof en huishoudelijk restafval zien in 2001. In kolom acht is het totale afval in beeld gebracht inclusief de procentuele daling.

Gemeente	Discours	Praktijken (inzamel methode)	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001
Deventer	Milieu	Diftar	94.9 (-71.4)
Almelo	Dienstbaar	Traditioneel	189.8 (-49.9)
Etten-Leur	Milieu	Diftar	126.0 (-49.0)
Wijchen	Milieu	Diftar	144.1 (-44.4)
Nijmegen	Milieu	Diftar	117.7 (-42.3)
Tilburg	Dienstbaar	Traditioneel	171.3 (-42.1)
Maastricht	Dienstbaar	Diftar	124.5 (-31.0)
Zwolle	Milieu	OI	231.3 (-29.1)
Enschede	Milieu	Traditioneel*	242.5 (-25.8)
Katwijk	Milieu	Traditioneel**	201.2 (-20.7)
Amsterdam	Milieu	Traditioneel	322.5 (-17.6)
Roermond	Dienstbaar	Traditioneel	216.0 (-3.7)
Den Haag	Participatie	Traditioneel	388.9 (+4.0)

* In 2017 overgegaan op Diftar

** Gaat in 2019 over op Omgekeerd Inzamelen

Tabel 9.2.1b: Gemeenten en het aangetroffen discours inclusief het procentuele verschil tussen 2001 en 2016

Er is geen direct verband aangetroffen tussen gemeenten die het discours 'milieu' hebben ten opzichte van een daling in de hoeveelheid restafval. Dit is echter te verklaren, omdat enkel is gekeken naar het huidige discours. De laagstaande gemeenten hebben slechts sinds een korte periode een overwegend pro-duurzaam discours. Doordat de laatste twee beleidsrapporten zijn bestudeerd is de switch naar een pro-duurzaam discours aangetoond. Het is goed mogelijk dat deze laagstaande gemeenten de komende jaren grote stappen zullen maken op het gebied van milieu, wat resulteert in een grote daling van het restafval. Zo zien we bij de gemeenten Enschede en Katwijk (beide een pro-duurzaam discours) dat reeds overgegaan wordt op Diftar en Omgekeerd Inzamelen.

Opvallend is dat gemeenten die Diftar hebben ingevoerd gemiddeld een fors lagere hoeveelheid restafval hebben en procentueel de grootste daling hebben ervaren in de periode 2001-2016 van de onderzochte gemeenten. De vijf gemeenten met Diftar staan in de top zeven van grootste dalers. Hoewel de ene gemeente reeds vijftien jaar Diftar heeft ingevoerd en andere gemeenten slechts enkele jaren, is een systeemwijziging (in tegenstelling tot het discours) direct in het eerste jaar na de invoering zichtbaar in de hoeveelheid kilo restafval. Een mogelijke verklaring voor een grote daling van de gemeenten Almelo en Tilburg is dat achter het dominante discours dienstverlening veel milieugerelateerde motieven schuilgaan. De beleidsdiscussie is bij deze gemeenten minder gestructureerd gebleken. Zoals in de theorie duidelijk werd zijn binnen gestructureerde discussies vaak meerdere frames aanwezig. Daarbinnen is één specifiek

frame aan te wijzen dat dominant is ten opzichte van de andere frames. In beide gevallen worden de burgers in grote mate gestimuleerd tot het behalen van milieudoelstellingen.

3 *Wat zijn de ervaringen, barrières en kansen van de gekozen afvalinzamelingsmethode die voortkomt uit het heersende gemeentelijke discours?*

Tijdens het interview is gericht gevraagd naar de belangrijkste ervaringen, kansen en barrières die voortkomen uit het heersende gemeentelijke discours. Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat iedere verandering in het afvalbeheer weerstand oproept. Tien gemeenten noemen dit als een barrière. Het is erg belangrijk om tijdig en goed met de bewoners te communiceren, hoewel men zich realiseert dat je sommige bewoners moeilijk of nooit zult bereiken. Bewoners dienen bij het project betrokken te worden.

Eén gemeente merkt op dat handhaving ervoor kan zorgen dat mensen hun afval beter gescheiden aan gaan bieden, terwijl een andere gemeente van mening is dat handhaving tot weerstand onder de bewoners zal leiden. Er werd meerdere malen opgemerkt dat het van belang is om bij regionale samenwerking dezelfde logo's te gebruiken voor containers, inzamelwagens en voor communicatiemiddelen. Twee steden geven de verstedelijking met hoogbouw en bewoners met een andere culturele achtergrond aan als extra probleem, terwijl twee andere gemeenten aangeven dat gescheiden inzamelen wel degelijk kan in hogere stedelijkheidsklassen en dat gemeenten zich hier achter verschuilen. Op bestuurlijk gebied zijn nog verbeterlagen te maken, hoewel men gebonden is aan de wet- en regelgeving. In Nederland is het verboden om belastingtechnisch een apart systeem naast elkaar te hanteren, terwijl dat wel een goede mogelijkheid zou zijn vanwege de verschillende structuren in wijken. Ook zijn er onzekerheden in subsidies en vergoedingen voor die gemeenten krijgen voor grondstoffen. Verder dienen gemeenten rekening te houden met het feit dat men aandeelhouder is van een afvalverwerkingsorganisatie (verbrandingsovens) en de lopende contractuele verplichtingen.

Vijf gemeenten geven aan dat het woord Diftar op zich al weerstand oproept bij de bestuurders. Diftar wordt in meerdere gemeenten aangeduid als het D-woord. Meerdere keren heeft dit systeem het politiek niet gehaald vanwege te weinig vertrouwen in het systeem. Er is een (onnodige) angst voor een toename van het aantal dumpingten na het invoeren van Diftar. Twee gemeenten gaven expliciet aan dat er geen extra dumpingten hadden plaatsgevonden na de invoering van Diftar. In drie gemeenten is de politiek uiteindelijk overtuigd geraakt van de invoering van Diftar, voornamelijk door het aandragen van uitgebreide optimalisatievoorstellen, door externe sprekers of naburige gemeenten het woord te laten doen of door de gemeenteraad mee te nemen naar informatiesessies, bijvoorbeeld in de vorm van een 'uitje'.

4 *Welke aspecten spelen een rol bij het analyseren van de beleidsdynamiek in het afvalbeheer?*

Beleidsverandering impliceert in de discoursanalyse het aanpassen van het 'verhaal'. Via een herinterpretatie of een verandering in de spelregels is het mogelijk dat het verhaal getransformeerd wordt. In dit geval 'valt' het nieuwe discours het dominante discours 'aan'. Dit is mogelijk indien discourscoalities, in samenwerking met eventuele nieuwe partijen, in overleg gaan en nieuwe ideeën bepleiten. Een traditionele methode van afvalinzameling kan in dat geval verdrongen worden door een nieuwe, een meer effectieve of een milieuvriendelijke aanpak, omdat andere sociale samenhangen kunnen ontstaan. Het openbaar bestuur (daar waar voor de maatschappij bindende beslissingen worden genomen) vormt de discursieve orde waarin deze uitwisseling plaatsvindt. Dit betekent dat het uitwisselen van informatie op bestuurlijk niveau kan zorgen voor een verandering van het discours (beleidsinterventie). Daarnaast is gebleken dat de landelijke overheid kan toetreden tot de lokale beleidsarena middels publicaties, wetgeving en door het organiseren van bijeenkomsten om bepaald gedrag te stimuleren. In deze strijd om het definiëren en bevestigen van de waarheid spelen drie aspecten een rol: geloofwaardigheid, accepteerbaarheid en vertrouwen in de 'storyline'. Tot slot is gebleken dat een bepaald politiek shockevent (bijvoorbeeld de wisseling van wethouder bij de gemeenten Amsterdam en Enschede) het dominante discours drastisch kan veranderen.

Door het in kaart brengen van deze beleidsdynamiek van het afvalbeleid is verklaard hoe verandering kan optreden richting een pro-duurzaam discours. Willen gemeenten een pro-duurzaam discours bepleiten,

dan kunnen beleidsinterventies plaatsvinden door (1) informatie-uitwisseling, door (2) de beïnvloeding van sprekers uit nationale discussies in de beleidsarena of door (3) een onverwachte gebeurtenis.

Nationale beleidsdiscussies

Het Rijk stuurt continu op de woorden circulaire economie, stimulering van afvalscheiding, preventie van afval, ketensluiting en communicatie. Dit is een manier waarop de landelijke beleidsarena toetreedt richting de discussie op landelijk niveau. Dertien gemeenten geven aan dat zij op de hoogte zijn van het nationale beleid. Alle dertien gemeenten geven aan dat deze landelijke beleidstrends, de nationale wet- en regelgeving, en het VANG-programma gemeenten aanzetten tot verandering. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat deze aanzet daadwerkelijk heeft gezorgd voor een wezenlijke verandering in het afvalbeheer.

Onverwachte gebeurtenissen

Vijf gemeenten geven aan dat een wisseling van politieke sleutelfiguren (wethouder of gemeenteraad) heeft gezorgd voor een verandering in het discours. De rol van sleutelfiguren of politieke partijen heeft een bijdrage geleverd aan verandering.

Ambtelijke voorstellen (informatie-uitwisseling)

Zeven gemeenten hebben expliciet aangegeven dat ze vanuit hun ambtelijke invloed gepoogd hebben om via het dagelijkse en controlerende politieke bestuur de gemeente aan te zetten tot een wezenlijke verandering vanuit enkel milieu gerelateerde uitgangspunten. In zes van de zeven gevallen is dit succesvol gebleken wat in de tijd daarna leidde tot een systeemwijziging. Van de andere zes gemeenten is dit niet bekend. Tijdens de interviews is strikt gevraagd naar de genoten opleiding van de ambtenaren alsmede naar het aantal jaar werkervaring in het veld van afvalbeheer. Binnen het ambtelijk apparaat van gemeenten is geen verband aangetroffen tussen de opleiding die de ambtenaren hebben gevolgd, het discours dat is aangetroffen en de technische resultaten die de gemeenten hebben. Ditzelfde geldt voor het aantal jaar ervaring van de beleidsmedewerker in de afvalwereld.

- 5 *Wat leert de vergelijking van de analyseresultaten van de dertien onderzochte gemeenten met het oog op het doen van aanbevelingen voor de totstandkoming van verbeterd, duurzaam gemeentelijk afvalbeheer?*

Tijdens de beantwoording van de eerste vier deelvragen zijn de gemeenten diverse keren met elkaar vergeleken op basis van discoursen, resultaten, barrières en kansen. In de onderstaande tabel zijn de totale resultaten van alle dertien gemeenten met elkaar vergeleken, met het oog op het advies voor een duurzaam afvalbeheer. Om te toetsen of een maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de verduurzaming van het afvalbeheer zijn de belangrijkste maatregelen die zijn aangetroffen per gemeente uitgezet tegen de technische resultaten.

Gemeente	Discours	Praktijken (inzamel methode)	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2001	Grof en huishoudelijk restafval totaal 2016 + procentueel verschil ten opzichte van 2001	Start belangrijkste ontdekte verandering	Hoeveelheid restafval verandering in procenten
Almelo	Dienstbaar	Traditioneel	378.5	189.8 (-49.9)	2016 (Verlaging inzamelfrequentie voor restafval)	- 16
Maastricht	Dienstbaar	Diftar	181.2	124.5 (-31.0)	2016 (Nieuw beleidsplan gericht op service)	- 3.2
Roermond	Dienstbaar	Traditioneel	224.3	216.0 (-3.7)	2014 (inzet op behoud van service)	+ 1.8
Tilburg	Dienstbaar	Traditioneel	296.0	171.3 (-42.1)	2014 (handhaving op afvalscheiding)	- 9.0
Den Haag	Participatie	Traditioneel	373.9	388.9 (+4.0)	2016 (stimuleren burgerparticipatie)	+ 0.4
Amsterdam	Milieu	Traditioneel	391.2	322.5 (-17.6)	2015 (switch wethouder en nieuw beleid gericht op het milieu)	- 7.5
Deventer	Milieu	Diftar	332.5	94.9 (-71.4)	2013 (invoering diftar)	- 40.2
Enschede	Milieu	Traditioneel*	326.6	242.5 (-25.8)	2015 (nieuw beleidsplan optimalisatievoorstellen)	Diftar in 2017, OI in 2019
Etten-Leur	Milieu	Diftar	247.0	126.0 (-0.49)	2012 (invoering diftar)	- 31.0
Katwijk	Milieu	Traditioneel**	253.6	201.2 (-20.7)	2014 (nieuw beleidsplan gericht op milieu)	- 3.2
Nijmegen	Milieu	Diftar	204.1	117.7 (-42.3)	2013 (nieuw beleidsplan gericht op milieu)	- 8.5
Wijchen	Milieu	Diftar	259.3	144.1 (-44.4)	2013 (invoering Diftar)	- 29.2
Zwolle	Milieu	OI	326.4	231.3 (-29.1)	2012 (invoering Omgekeerd Inzamelen)	- 8.3

Tabel 9.2.1c: Gemeenten en het aangetroffen discours in relatie met de veranderingen in de hoeveelheid restafval (kg) en de belangrijkste wijziging in het afvalbeheer met bijbehorende verandering in de hoeveelheid restafval (%).

In de eerste drie kolommen zijn weergegeven de gemeenten, het discours dat dominant aanwezig is en welke methode het resultaat is van dit discours. In de vierde en vijfde kolom is het totale huishoudelijk afval weergegeven van zowel 2001 als 2016, inclusief het procentuele verschil in deze periode. In de zesde kolom is opgenomen de ontdekte belangrijkste verandering die als resultaat naar voren is gekomen uit het discours. Vervolgens is gekeken naar het resultaat op de hoeveelheid restafval. In tien van de dertien gevallen is gebleken dat in het jaar van verandering de grootste jaarlijkse daling heeft plaatsgevonden tussen 2001 en 2016. Drie voorbeelden: In 2014 is de gemeente gestart met het handhaven van afval. Deze verandering in het afvalbeheer leidde in dat jaar tot een daling van 9% van het restafval. In 2013 heeft de gemeente Deventer Diftar ingevoerd. In datzelfde jaar was een daling van ruim 40% van het restafval zichtbaar. De grootste verandering in de gemeente Enschede was de invoering van een nieuw beleidsplan. Deze verandering is niet direct uit te drukken in procenten, maar resulteerde erin dat de politiek ervoor heeft gekozen om een systeemverandering in te zetten. Hoewel andere factoren tevens een rol kunnen spelen in de daling van de hoeveelheid restafval is het zeer aannemelijk dat de belangrijkste aangetroffen veranderingen in grote mate hebben bijgedragen aan de hoeveelheid restafval.

9.3 Aanbevelingen ter verbetering van een duurzaam afvalbeheer

De inzichten uit deze studie bieden aanbevelingen voor het Nederlandse afvalbeleid en –beheer.

Het is duidelijk geworden dat bij alle gemeenten de doelstellingen niet na enkele ingrepen behaald kunnen worden. Om een verduurzaming van het afvalbeheer te bereiken zal een reeks van stappen moeten worden gezet. In dit onderzoek is gebleken dat in ieder geval de volgende maatregelen een positieve invloed hebben op een verduurzaamd afvalbeheer:

1. Nieuw afvalbeleid met milieuambities;
2. Systeemverandering Diftar;
3. Systeemverandering Omgekeerd Inzamelen;
4. Handhaving op afvalscheiding;
5. Hoge serviceverlening op gescheiden grondstoffen;
6. Verlaging inzamelfrequentie restafval.

De gemeente Deventer heeft vier van deze zes maatregelen toegepast en laat zien dat met Diftar, aangevuld met een hoge serviceverlening op gescheiden grondstoffen (BEST-tas), milieubeleid en een verlaging van de inzamelfrequentie van restafval, de doelstelling behaald kan worden. Vier andere gemeenten hebben deze combinatie ook (Etten-Leur, Maastricht, Nijmegen en Wijchen) en hebben na de gemeente Deventer de gunstigste milieuresultaten. De andere acht gemeenten hebben deze reeks van maatregelen niet. Mogelijk kunnen de gemeenten die deze reeks van stappen al hebben gezet de extra stap zetten naar Omgekeerd Inzamelen en strikt handhaven op het scheiden. In twee andere gemeenten resulteerde dit namelijk in een daling. Andere aanbevelingen worden gegeven door het extra beprijzen van restafval of het extra inzetten op participatie en communicatie. Echter, om volledig afvalloos te worden zijn fysieke ingrepen niet voldoende. Daar is de burger voor nodig. Om tot een volgende slag te komen (circulaire economie) is simpelweg een nieuwe techniek (bijvoorbeeld verbeterde nascheiding) of een grotere inzet van en samenwerking met bewoners vereist. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten die 'dienstbaarheid' hoog in het vaandel hebben staan (Almelo en Tilburg) zonder een systeemverandering behoorlijk goede resultaten halen. Door het centraal stellen van de burger (door te luisteren) vinden mogelijk gewenste gedragsveranderingen plaats en worden inwoners mogelijk gemotiveerd tot een hoger scheidingspercentage. Daarbij is wel gebleken dat het initiatief bij de overheid moet liggen. In de gemeente Den Haag is gebleken dat het samenwerken in participatieprojecten met de stad niet direct tot positieve resultaten leidt. Het initiëren van bepaalde maatregelen ten gunste van het milieu dient vanuit de overheid te komen. Een ingrijpende maatregel dient de randvoorwaarden te bepalen.

Vanuit milieuoogpunt is de vereiste systeemverandering logisch te beredeneren. Indien er geen Diftar is kunnen huishoudens meer afval aan de straat zetten zonder extra kosten, terwijl er wel een extra milieulast optreedt. De afvalberg is daardoor vermoedelijk hoger dan bij een optimale afweging. Ditzelfde geldt voor Omgekeerd Inzamelen. Het is logisch dat inwoners een bepaalde afvalsoort meer afgeven, indien dit aan huis wordt opgehaald. De afvalberg voor restafval is daardoor vermoedelijk hoger dan indien zij dit zelf moeten wegbrengen. In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van afvaltoerisme bij zowel Diftar als Omgekeerd Inzamelen, terwijl deze angst bij gemeenten aanwezig is.

Voer pas na Diftar het Omgekeerd Inzamelen in. Hiermee zorg je eerst voor een reductie van het restafval en voor de kilo's die dan overblijven kan een systeem van Omgekeerd Inzamelen gecombineerd met een hoge service op alle andere grondstoffen worden aangeboden. Geef bewoners eerst de kans om te leren scheiden. Daarnaast heb je als bijkomend effect van een systeemverandering dat je de mogelijkheid hebt om het afvalbeheer onder de aandacht te brengen. De belangstelling na een systeemverandering roept veel aandacht op.

Op nationaal niveau is gebleken dat men in verhouding meer belang hecht aan duurzaamheid dan in de lokale beleidsarena zichtbaar is. Voor het Rijk is het belangrijk dat het lokale afvalbeheer daadwerkelijk de vorm aanneemt van een verduurzaamd afvalbeheer. Op de korte termijn wil het Rijk dat de doelstellingen behaald worden (100 kilo restafval en 75 procent scheiding), op de lange termijn sturen zij op een circulaire economie (gesloten kringlopen). Vanwege deze aangetroffen patronen op het nationale niveau is het van belang om hier op lokaal niveau al rekening mee te houden. Het is goed om te onthouden dat men met een enkele ingreep niet direct kan voldoen aan de landelijke doelstellingen. Hoewel gemeenten met Diftar en Omgekeerd Inzamelen dichtbij de doelstellingen zitten, is meer nodig. Het wordt aanbevolen hier nu alvast rekening mee te houden, zodat niet een bepaalde ingreep radicaal moet worden aangepast. Zo is in de gemeente Tilburg ontdekt dat een investering in een duobak (gft en restafval in één bak) het Diftar-systeem belemmert. Daarnaast is gebleken dat de eerste prioriteit 'het verminderen van afval' niet moet worden vergeten. In diverse steden is gebleken dat de hoeveelheid ondergrondse restafvalcontainers die worden geplaatst zijn afgestemd op de huidige hoeveelheid aangeboden restafval (bijvoorbeeld Zwolle met Omgekeerd Inzamelen). Dit kan een overcapaciteit betekenen omdat andere maatregelen, zoals optimaal bewustzijn en communicatie, verbeterde dienstverlening en financiële prikkels aangetoond zorgen voor een daling van het restafval. Minder restafval betekent minder ondergrondse containers.

Hoewel een balans tussen kosten, milieu, participatie en dienstverlening van belang is, wordt te weinig gerealiseerd dat inzetten op één aspect, namelijk het milieu, ook de andere hoeken stimuleert.

Hoofdzakelijk aandacht besteden aan de overige uitgangspunten zorgt hier niet voor. Door in te zetten op afvalscheiding en het verlagen van het restafval kunnen de kosten omlaag vanwege het minder verbranden van restafval en lagere belastingtarieven. Daarnaast leveren gescheiden stromen geld op. Het afvalbeheer is een gesloten begroting en zodra de gemeente minder kosten heeft voor de uitvoering van het afvalbeheer, daalt de afvalstoffenheffing. Er zijn aanwijzingen gevonden dat bewoners moeite hebben met verandering. Daarnaast echter, willen bewoners niet meer terug naar een oude aanpak en zijn bewoners na het zien van enkele tevredenheidsonderzoeken net zo tevreden. Realiseer dat bewoners meer grip krijgen op de kosten en meer stilstaan bij afvalscheiding na een systeemwijziging. Een wijziging blijkt vele malen effectiever dan structureel in te zetten op communicatie.

Aanbevelingen voor het overtuigen van de gemeenteraad

- Nodig andere gemeenten of bedrijven uit en laat hen het verhaal vertellen;
- Optimalisatievoorstellen of scenariovoorstellen. Neem hierin ook een 'niets doen' scenario mee en werk uit welke negatieve effecten (achter lopen als gemeente) dit heeft op de lange termijn;
- Betrek de gemeenteraad vroeg in het proces;
- Creëer vertrouwen;
- Verzin andere concepten (beleidsvocabulaires) voor woorden die onbespreekbaar zijn geworden in de gemeenteraad of samenleving (bijvoorbeeld het 'D'-woord voor Diftar);
- Verzorg een 'dagje weg' voor de gemeenteraad waarbij de leden geïnformeerd worden over afval en waarbij ze in de praktijk goed werkende voorbeelden zien. Betrek de gemeenteraad vanaf het begin bij het proces. Dit zal een positieve invloed hebben op het uiteindelijke besluit;
- Maak helder uitgewerkte beleidsplannen voor vertrouwen van de gemeenteraad en de inwoners;
- Geef veranderingen de tijd. Het te snel invoeren zal irritatie opwekken en vertraagt een succesvolle verandering in het afvalbeheer;
- Ga, afhankelijk van lopende contracten, zoveel mogelijk regionale samenwerking met andere gemeenten aan. Zorg ervoor dat bij die regionale samenwerking de uitstraling hetzelfde is en maak bijvoorbeeld gebruik van dezelfde logo's. Dit zal leiden tot schaalvoordelen: minder kosten, het delen van kennis en het samen optrekken bij het opstellen van plannen;
- Start een 100-100-100 campagne (100 huishoudens, 100 dagen, 100 procent afvalvrij), voor de stromen waar de meeste winst te behalen is (bijvoorbeeld papier, textiel, gft, grofvuil en luiers). Betrek daar afvalcoaches bij;
- Leg een containermanagementsysteem aan door het bechikken van containers. Dit geeft inzicht in wie wat en waar aanbiedt;
- Optimaliseer de inzamelroutes en brengsystemen. Biedt meer inzamelplekken voor gescheiden stromen aan (dichterbij) en minder inzamelplekken voor restafval (ver weg). Hierdoor wordt beter gescheiden. Blijf de technieken volgen. Momenteel zijn er ontwikkelingen van een 'gootsteenvermalder' voor gft. Deze vermaalt het gft-afval in het gootsteenputje in de keuken;
- Bespreek met de overheid de mogelijke oplossing van een aantal huidige drempels, zoals het verbod om belastingtechnisch gezien aparte systemen naast elkaar te hebben en de onduidelijkheid in subsidies en vergoedingen voor grondstoffen.

Aanbevelingen met betrekking tot inwoners

- Betrek de inwoners zo snel mogelijk in het proces en bij het project. Het is erg belangrijk om tijdig en goed met de inwoners te communiceren. Organiseer bijeenkomsten in alle wijken. Informeer hen over de veranderingen in het beleid en maak zichtbaar wat afval betekent. Pas hierbij de terminologie in de communicatie met de inwoners aan. Noem het geen restafval, maar recyclebaar afval;
- Zet afvalcoaches in, die de inwoners begeleiden in het gescheiden aanleveren van afval. De afvalcoaches dienen uit de eigen wijken te komen. Het moeten geen handhavers zijn, aangezien dit weerstand zal opleveren bij de inwoners;

- Breng verandering positief. Bij een systeemverandering, bijvoorbeeld Omgekeerd Inzamelen, moet niet worden gezegd: 'breng het restafval nu zelf weg', maar formuleer het bijvoorbeeld als: 'De restafvalcontainer wordt een pmd container. Er is veel meer pmd afval en het kleine beetje restafval moet nu zelf worden weggebracht'.
- Maak het mensen in huis makkelijk om afval te scheiden;
- Er moet soms ook iets inzitten voor de bewoners. Afval Loont is een systeem dat mensen stimuleert om te scheiden door het verdienen van geld (enkele tientjes per jaar per huishouden).

Aanbevelingen met betrekking tot hoogbouw

In Nederland bestaat de consensus dat het in de hoogbouw moeilijk is om afval te scheiden. Feit is en blijft dat het voor de laagbouw, via minicontainers, gemakkelijker is om afval te scheiden en dit werkt door in de resultaten van vooral kleine gemeenten. In Nederland worden veel proeven gedaan om de resultaten met betrekking tot afval in de hoogbouw te verbeteren. In de interviewtranscripten zijn ook enkele kansen naar voren gekomen. Deze worden hieronder opgesomd.

- Zamel gft in middels een alternatieve vorm: bijvoorbeeld een klein emmertje (city-bin) of een 'gootsteenvermaler';
- Zamel gft in middels in pandige containers waar het hele complex gebruik van kan maken. Het voordeel hiervan is dat mensen regelmatig een zakje kunnen wegbrengen en het niet hoeven op te sparen;
- Leg een milieustraatje neer voor het appartementencomplex of de flat met daarin alle fracties, waardoor de hoogbouw makkelijk en dichtbij het afval kwijt kan;
- Als je gft scheidt, gaan bewoners hun zakje vermoedelijk niet leeggoeien in een verzamelcontainer. Hanteer mogelijk bio afbreekbare zakken waardoor mensen de gehele zak meteen (gratis) kwijt kunnen.

9.4 Reflectie en aanbevelingen voor naderonderzoek.

De resultaten, conclusies en aanbevelingen zijn beschreven. In deze alinea wordt teruggeblikt op het theoretisch kader en de onderzoeksmethoden en wordt gereflecteerd op het scriptieproces. Door middel van deze kritische driedelige reflectie wordt de basis gelegd voor de discussie.

9.4.1 Reflectie op de methoden en het proces

Binnen het afvalbeheer spelen talrijke belangen, onzekerheden en obstakels een rol, die het onderwerp gecompliceerder maken dan ik vooraf had verwacht. Hoewel een vroege afbakening tussen bedrijfs- en huishoudelijk afval direct gemaakt was, vormde verdere afbakening een grote uitdaging. Iedereen heeft afval, waardoor het een thema is dat iedereen aan gaat. Het begint in de (verpakkings)industrie (waaronder materiaalkeuzen), vervolgens bereikt het de burger, waarbij afval terecht komt in huizen van mensen. De gemeenten, die zorgplicht dragen voor de inzameling van afval, krijgen te maken met vraagstukken zoals hoe de mensen thuis omgaan met het afval en vervolgens hoe het daar weg komt, rekening houdend met de balans tussen dienstverlening, kosten en milieu. Naast de verpakkingsindustrie en de inzameling van afval is het vervolgens ook belangrijk hoe het afval verwerkt wordt. Deze uitdaging werd nog eens versterkt omdat iedere gemeente in Nederland anders omgaat met het afval op basis van bepaalde hegemoniale discoursen. Deze discoursen bestaan uit motieven, praktijken en coalities die niet gemakkelijk uit discourscoalities zijn te ontdekken. Door het lezen van minimaal twee beleidsstukken en het bestuderen van de praktijken naast een interview met de beleidsmakers, vind ik dat ik goed ben omgegaan met het verkrijgen van zoveel mogelijk relevante data. Niet zelden openen beleidsstukken met een 'oneline' (bijvoorbeeld 'op weg naar een circulaire economie'), waarna vervolgens nauwelijks meer aandacht aan het concept circulaire economie wordt besteed. Hetzelfde geldt voor de interviewtranscripten.

Ik ben trots op de gekozen methodiek en de manier waarop ik een dusdanig groot aantal gemeenten tot op grote mate diepgaand heb kunnen onderzoeken. Ditzelfde geldt voor de interviewvragen die dusdanig

neutraal gesteld zijn, dat geen enkele gekleurde sturing is gegeven aan de antwoorden. Dit komt de discoursanalyse ten goede. Ook in de inleiding van mijn onderzoek is gezegd dat ik aanbevelingen wil doen om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het afvalbeleid en -beheer in Nederland. Pas in de laatste vragen is gestuurd naar aanbevelingen voor een duurzaam afvalbeheer, omdat op nationaal niveau is gebleken dat men in verhouding steeds meer belang hecht aan duurzaamheid. Achteraf gezien kan daarom worden bevestigd dat dit een goede methode is geweest.

Deze methodische keuzen hebben er wel voor gezorgd dat het een enorme verzameling van data is geworden die een belemmerend effect hebben gehad op het voortgangproces. Het analyseren met behulp van zowel inductieve als deductieve coderingen hebben ervoor gezorgd dat het zeer lastig werd de hoofdzaken en bijzaken van elkaar te kunnen onderscheiden. Van elke gemeente is enorm veel geleerd, maar door de diversiteit van gemeenten en antwoorden zijn dit niet direct resultaten, ook al voelde het als een zeer belangrijke aanbeveling of conclusie.

Terugblikkend op het proces zal ik in ieder geval twee punten noemen die ik, met de kennis van nu, anders zou hebben gedaan. Dit is puur proces gerelateerd, want het is naar mijn mening wel ten goede gekomen aan de resultaten van het onderzoek. Het gaat ten eerste om de afbakening van de casussen en ten tweede om de afbakening van vraagstelling. Ten eerste de afbakening van de methodiek. Het is vanzelfsprekend geen handige keuze geweest om dertien gemeenten te onderzoeken op basis van een discoursanalyse, waar diepgaand onderzoek voor vereist is om tot valide resultaten te komen. In de praktijk wordt een discoursanalyse vaak uitgevoerd bij twee casussen, bijvoorbeeld een vergelijking tussen Nederlandse en Europese beleidsprocessen of zelfs bij één casus: een discoursanalyse van een ontwikkeling van één bepaald beleidsveld. Ten tweede zou ik de vraagstelling beperkt hebben tot één vraag, namelijk: welke discourses zien we en waar moeten we naar toe? De aandacht voor kansen, en barrières, op de meest uiteenlopende zaken (omdat iedereen een uniek afvalbeheer voert) leidde tot veel extra werk. Gedurende het onderzoek bleek wel dat de verwevenheid van het wederzijds leren binnen de vraag: 'waar moeten we naar toe?', te sterk was om deze buiten beschouwing te laten. Ik proefde tijdens de interviews de behoefte aan ervaringen om bepaalde problemen (bijvoorbeeld het succesvol inspelen op de gemeenteraad) aan te pakken. Na afloop van het onderzoek kan worden gesteld dat de overweging om het onderzoek op deze manier in te steken een juiste, maar tijdrovende aanpak is geweest. Wat ik hiervan geleerd heb is dat het ongekend belangrijk is om in een vroeg stadium voldoende aandacht te besteden aan de onderzoeksafbakening en vervolgens ook aan de manier van analyseren. Natuurlijk heb je een beeld van hoe je de resultaten gaat analyseren, maar ik was onvoldoende voorbereid op de verscheidenheid aan data die ik aantrof. Op basis van een betere afbakening kan de doelstelling worden aangepast of kan een realistische onderzoeksplanning worden gemaakt.

Persoonlijk heb ik veel tegenslag ervaren, met name op het gebied van mijn gezondheid. Hoewel dit beslist van invloed is geweest op de uiteindelijke duur van mijn thesis, heb ik regelmatig last gehad van motivatieproblemen, door de grootte van de hoeveelheid data. Het was voor mijzelf steeds een drempel om de zaken weer op te pakken en door te gaan.

Tot slot heeft deze vertraging ervoor gezorgd dat bepaalde aanbevelingen zijn 'ingehaald' of zijn 'bevestigd' door praktijkvoorbeelden. Hierdoor zijn deze minder relevant dan wanneer het onderzoek een jaar eerder afgerond zou zijn geweest. Het afvalbeheer en -beleid is momenteel zo snel onderhevig aan verandering dat ik het gevoel heb dat ik bepaalde keuzen die gemeenten hebben gemaakt zag aankomen. Een voorbeeld zijn botsende verhaallijnen binnen een discours tussen ambtenaren en de politiek en wat momenteel in de praktijk zichtbaar is. Daarnaast heb ik vele beleidsrapporten opnieuw moeten lezen omdat een afvalbeleid vervangen werd door een recenter afvalbeleid en vervolgens heb moeten checken of dit beleid wel in overeenstemming was met het discours. Gelukkig heeft zich in mijn tweejarige onderzoeksperiode geen wisseling voorgedaan in de politiek (gemeenteraadsverkiezingen), een 'shockevent' die het heersende discours mogelijk zou kunnen verdrijven.

9.4.2 Reflectie op de theorie en aanbevelingen voor nader onderzoek.

De discoursanalyse vormde een erg bruikbare theorie voor dit onderzoek. De Nederlandse gemeenten hebben allen een zeer verschillende kijk op de werkelijkheid. Deze verschillen moesten apart bekeken en geanalyseerd worden voor het beantwoorden van de hoofdvraag. De geïnterviewde beleidsmedewerkers construeren de werkelijkheid en beschouwen deze vervolgens als reëel. Wat feiten uiteindelijk tot feiten maakt is dat ze worden gedeeld (het discours). Deze gedeelde feiten konden zeer gedetailleerd worden blootgelegd door de ‘argumentatieve’ discoursanalyse. De driedeling van de gebruikte definitie van het discours in motieven, praktijken en coalities bleek zeer geschikt om de structurele regulariteiten, oftewel de patronen, aan het licht te brengen in de interviewtranscripten en beleidsstukken. Hieruit blijkt de grote waarde van discourses voor het blootleggen van bepaalde argumenten. Het structureren van de grote hoeveelheden data en de analyse hier van aan de hand van de discoursanalyse brachten verbanden aan het oppervlak die op basis van de interviews niet naar voren kwamen. Op het moment dat het onderzoek de diepte in ging, werden binnen één discourscoalitie (gemeenteraad, College, Ambtelijk, bedrijven en bewoners), meerdere verhaallijnen tegenover elkaar gezet. Hoewel dit onderzoek de verschillende argumenten tussen de onderlinge verhoudingen heeft kunnen ontdekken, zou een onderzoek dat zich specifiek richt op de relatie tussen actoren, binnen één coalitie nieuwe inzichten kunnen geven van de manier waarop actoren binnen een coalitie conflicteren en waar de aanknopingspunten liggen voor beleidsverandering van het afvalbeheer en –beleid. Een aanbeveling voor nader onderzoek zou daarom zijn om de verhoudingen binnen coalities (discours en macht) diepgaand te onderzoeken. Dit onderzoek heeft zich niet kunnen richten op de onderlinge strijd om discursieve dominantie. Wanneer men spreekt van een discours wil men uitdrukken dat een individu zich niet kan onttrekken van de structuur. Niet altijd refereren ‘de sprekers’ aan de juiste ideeën, concepten of categorieën, maar toch worden alternatieven in de discussie gemarineerd. Zijn het actoren die anderen dwingen te doen wat men wil of laten zij de anderen denken zoals men wil? Kunnen bepaalde bestuurlijke actoren het ambtelijk apparaat toegang tot de mogelijkheden voor de spreker ontfangen (inperken) of wordt bepaalde informatie achter gehouden? De discoursanalyse is een onpersoonlijke vorm van machtsuitoefening, maar heeft wel degelijk gevolgen die een bepaalde groep of persoon gunstiger uitkomen.

Bovendien heeft de inhoudelijke discussie van dit onderzoek veelal betrekking gehad op een verbetering van het afvalbeheer op basis van het scheidingspercentage en de hoeveelheid restafval. In dit onderzoek is niet gekeken naar een verandering in de totale hoeveelheid afval. Het is niet bekend of innovatieve veranderingen ook afval kunnen voorkomen, zodat minder afval kan worden ingezameld en kan worden verwerkt. Vanuit het Europese en nationale afvalbeleid is duidelijk geworden dat de preventie van afval belangrijker is dan het hergebruiken van afval. Overigens is de totale hoeveelheid afval ook afhankelijk van diverse factoren zoals de verpakkingsindustrie, het aankoopgedrag van mensen, het aantal inwoners, de welvaart en de koopkracht van mensen.

Een belemmering werd gevormd doordat, zowel nationaal als internationaal, zeer weinig tot geen onderzoeken waren te vinden over discourses rondom het afvalbeheer en –beleid. Een enkele keer zijn beleidsveranderingen in het afvalbeleid geanalyseerd, maar deze onderzoeken zijn zowel gedateerd (1997, 2000) als gebaseerd op een ‘tijdelijke binding’ van partijen aan een argument (belief system), in plaats van dat in essentie dezelfde normen en waarden worden gedeeld. Dit leidt er toe dat conclusies niet kunnen worden vergeleken met andere onderzoeken om een mogelijk verband vast te stellen. In positieve zin heeft dit onderzoek een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de discourses over het afvalbeheer in Nederland.

Literatuurlijst

- Abbema, A., van der Eijk, A., Kiers, H., in 't Veld, S., Verheggen, E. (2014) *Jaarboek Afval 2014!* Utrecht, Uitgeverij Noordhoek bv. 18, 2014
- Andersen, M.S., D. Liefferink (eds.) (1997) *European Environmental Policy: the Pioneers*, Manchester University Press, Manchester and New York.
- Baumgartner, R. & B.D. Jones (eds.) (2002), *Policy Dynamics*, The University of Chicago Press, Chicago
- Benford, R. D. & Snow, D. A. (2000). *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. Annu. Rev. Sociol.*, 26, 611-639.
- Booij, M.C., Lewis, P., Saunders, M., Thornhill, A., Verckens, J.P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Benelux.
- Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok (2008). *De inhoud van beleid*, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen, 2008, pp. 181-2004
- Eberg, J. en H. van de Graaf (2000), *De meerwaarde van makelaarschap: over innovatie in beleidsmanagement*, in: *beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 4, pp. 359-380.
- Fairclough, N. (2003) *Analysing discourse, textual analysis for social research*, Routledge, London.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating public policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Geddes, B. (2003). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. University of Michigan Press.
- Gilchriese, S. (2015). *Organizational Discourse and Discursive Closure on College Sex Assaults: An Autoethnography About Filing a Title IX Complaint*. (Undergraduate Honors Theses). Boulder: University of Colorado.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1994), *Competing paradigms in qualitative research*, in N.K. Denzin en Y.S. Lincoln, *A handbook of qualitative research*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 1994, pp. 105-116
- Hajer, M. & W. Zonneveld, *Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands*, in: *European planning Studies*, vol. 8, 2000, nr. 3, pp. 340-357
- Hajer, M. (1995) *H2 Discourse Analysis* in M. Hajer (editor): *The Politics of Environmental Discourse*. Pp. 42-73
- Hajer, M.A. & H. Wagenaar (2003). *Introduction*. In: Hajer, M.A. & H. Wagenaar (red.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-32
- Hajer, M.A. (1993). *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain*. In: Fischer, F. & J. Forester (red.). *The Argumentative turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke Press Limited
- Hajer, M. & Versteeg, W. (2005) *A decade of Discourse analysis of environmental politics: achievements challenges, perspectives*. *Journal of environmental policy and planning* 7 (3), pp. 175-184
- Hajer, M.A. (2006). *Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning*. In: van den Brink, M. & T. Metzke (eds.) *Words matter in policy and Planning – Discourse Theory and Method in the Social Sciences*. Netherlands Geographical Studies 344. Utrecht: KNAG / Nethur. p. 65-74
- Hart, P. 't & M. Kleiboer (1995 a). *Beeldenstrijd in beleidsvorming: De opmars van discoursanalyse in de beleidswetenschap*. *Beleid & Maatschappij*, 6, 314-320
- Hendriks, F. (2007) *Vergelijkende bestuurskunde. De methodenstrijd voorbij*. Boom Lemma: Universiteit Tilburg
- Hoornweg, D. & Bhada-Tata, P. (2012). *What a waste: a global review of solid waste management*.

Korsten, A. (2014). Discoursanalyse. *Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen*. Available online from: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>. Accessed, 24.

Moseley G. William, Perramond E., Hapke, M. Holly, & Laris, P. (2014) *An introduction to human-environment geography. Local dynamics and global processes*. Wiley Blackwell, first edition

Rome, A. (2003) “Give Earth a Chance: The Environmental Movement and the Sixties”. The Journal of American History 90 September (2003): 2, 225

Rotmans, J (2012) *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie*. Aeneas, Boxtel

Sabatier, P.A. & H.C Jenkins-Smith, *The advocacy-coalition-framework*, in: Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder, 1999, pp. 117-168

Smaal, M. (2012). *Politieke strijd om de prijs van automobiliteit*. Eburon Uitgeverij BV.

Eberg, J. (1997) *Waste Policy and Learning*, Eburon, Delft

Evers, J. & van Staa, A. (2010). ‘Thick analysis’: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. KWALON. Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland, 43 (1), 5-12.

Slegers, F (2010). *In debat over Nederland: Veranderingen in het discours over de multiculturele samenleving en nationale identiteit*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Späth, P. (2012). Understanding the social dynamics of energy regions—The importance of discourse analysis. *Sustainability*, 4(6), 1256-1273.

Thomas, G. (2015). *How to do your case study*. Sage.

Van der Steen, M., J. van der Spek & M.J.W. van Twist (2010). *Figureren in de vertelling van de ander: over beeld en bestuur in beeld*. *Bestuurskunde*, 19, 1, 2-10

Schön, D. & M. Rein (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books

Tennekes, H. J. (2005). *Wat donoren zien in good governance: Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*. University of Twente.

Van Raak, R., Loorbach, D., Verhagen, M., Verhoeven, P., Taanman, M., & Teernstra, M. (2014). *Van Afval Af*.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015) *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam, Boom Lemma uitgevers, vijfde druk

Politieke literatuur

Europees Parlement (2008) Richtlijn 2008/98 Afvalstoffen. Geraadpleegd op 5 oktober 2015 via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:NL:PDF>

European Commission (2014) Living well, within the limits of our planet, General Union Environment Action Programme to 2020. Geraadpleegd op 28 januari 2016 via: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf>

Europese Commissie (2012) Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet, 7^e MAP, Algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020. Geraadpleegd op 6 oktober 2015 via: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/nl.pdf>

Europese Commissie (2014) Werkprogramma van de Commissie 2014, Brussel. Geraadpleegd op 5 oktober 2015 via: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_nl.pdf

European Environment Agency (2013) Managing municipal solid waste – a review of achievements in 32 European countries februari 2016 via: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Van Afval Naar Grondstof (VANG) Uitwerking van acht operationele doelstellingen. Geraadpleegd op 15 oktober 2015 via: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/publicaties/downloads/afval-grondstof/>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013) Huishoudelijk Afval. Geraadpleegd op 15 maart 2016 via: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2013/raadgever-huishoudelijk-afval_20130905.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2010) Benchmark Afvalscheiding Afvalmonitor. Geraadpleegd op 15 maart 2016 via: http://www.rwsleefomgeving.nl/publish/pages/91302/2010_afvalmonitor.pdf

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2015) Van Wens Naar Uitvoering. Geraadpleegd op 15 maart 2016 via: http://www.rli.nl/sites/default/files/rli028-1_wtk_advies_circ_eco_interactief_2.pdf

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021. Geraadpleegd op 14 maart 2017 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/03/tweede-wijziging-landelijk-afvalbeheerplan-lap-2009-2021>

Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement & Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014) Uitvoeringsprogramma VANG- Huishoudelijk Afval; Afval is een keuze; De keuze is aan ons. Geraadpleegd op 15 maart 2016 via: <https://www.kidv.nl/4232/uitvoeringsprogramma-vang-huishoudelijk-afval.pdf>

Cyclusmanagement & Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement & Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) Benchmark Huishoudelijk Afval Handboek. Geraadpleegd op 17 maart 2017 via: <https://www.bmha.nl/media/1011/2016-handboek.pdf>

Bijlagen

BIJLAGE 1 Meest gangbare geïnstitutionaliseerde methoden van afvalinzameling in Nederland

BIJLAGE 2 Kwalitatief semigestructureerd interview

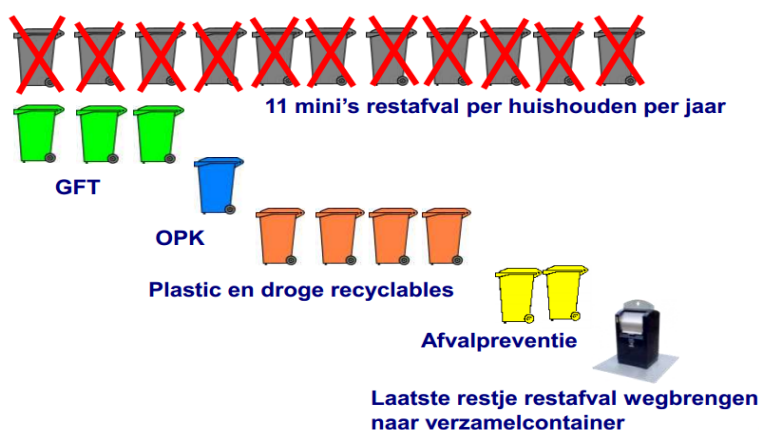
BIJLAGE 3 Interviewrespondenten en overzicht geografische ligging onderzochte gemeenten

BIJLAGE 4 Lijst Primaire Documenten Atlas.ti

BIJLAGE 5 Codelijst Atlas.ti

1 Omgekeerd Inzamelen

Het gemeentelijke afvalbedrijf ROVA, werkzaam in een groot deel van Oost en Midden Nederland, presenteerde in 2009 het principe van Omgekeerd Inzamelen aan haar aandeelhoudende gemeenten. Omgekeerd Inzamelen is een methode van afvalinzameling met als doel dat aanzienlijk minder recycle of herbruikbaar afval in de grijze container terecht komt, wat een onduurzame omgang met afval is. ROVA benadrukte in 2009 dat slechts één van de elf minicontainers die per jaar gemiddeld worden ingezameld uit restafval bestaat (zie afbeelding).



Het principe van Omgekeerd Inzamelen bestaat uit prikkels die de dienstbaarheid ten opzichte van de burgers raken. Gescheiden grondstoffen worden vaker en flexibeler opgehaald aan huis, waardoor deze manier van inzamelen gestimuleerd wordt. Het aanbieden van restafval wordt ontmoedigd door weinig tot geen service aan huis te verlenen. Deze ontmoediging vindt plaats op twee manieren:

- 1: Door de inzamelfrequentie van restafval te verminderen (bijvoorbeeld wekelijks naar maandelijks);
- 2: Door het weghalen of vervangen van de restafvalcontainers voor een plasticcontainer (of PMD). Het restafval dient in dit geval zelf weggebracht te worden naar verzamelcontainers in de gemeente.

Voor- en nadelen:

Het voordeel van deze inzamelsystematiek is de hoge service op de inzameling van waardevolle grondstoffen. Plasticverpakkingsafval zorgt voor veel volume. Bij de eerste genoemde manier is het voordeel dat mensen het plastic sneller gescheiden houden, omdat het restafval waar veel plastic in zit, snel vol zit en niet vaak meer wordt opgehaald. De hoeveelheid restafval wordt ook aanzienlijk minder bij de tweede manier, omdat het mensen makkelijk wordt gemaakt om de grondstoffen gescheiden te houden en gemakkelijk te laten ophalen, terwijl alles wat bij het restafval komt, zelf moet worden weggebracht naar verzamelcontainers in de wijk. Een nadeel is dat mensen die slecht te been zijn het afval niet zelf kunnen wegbrengen. Dit vraagt om maatwerk.

2 Gedifferentieerde tarieven (Diftar)

Diftar, oftewel gedifferentieerde of geïndividualiseerde tarieven, is een methode van inzameling die als sinds de jaren '90 geïntroduceerd is bij enkele gemeenten. Deze vorm waarborgt een financiële prikkel en is opgezet vanuit het 'vervuiler betaalt' principe. De hoeveelheid afval dat een burger aanbiedt bepaalt de kosten die een burger moet betalen aan de gemeente. Naast de hoogte van het vastrecht (afvalstoffenheffing) betaalt de burger een variabel bedrag, afhankelijk van de hoeveelheid aangeboden afval (zie afbeelding). De manier waarop deze systematiek geïnstitutionaliseerd is, is zeer divers. In Nederland betaalt men voor het restafval op basis van:

1. het gewicht (kg) dat men aanbiedt;
2. het aantal keer (frequentie) dat men restafval aanbiedt;
3. het volume van de container;
4. een combinatie van volume en frequentie;
5. het volume van een restafvalzak, dat men zelf krijgt of koopt.

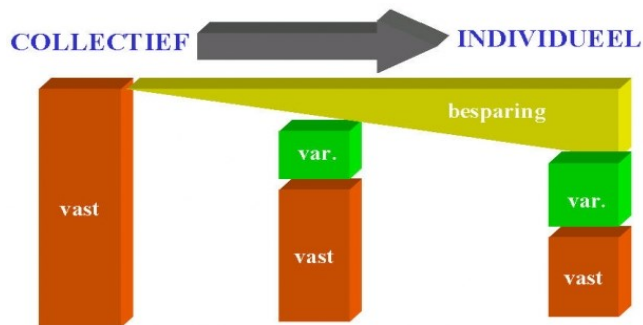
Daarnaast wordt binnen deze methoden ook een onderscheid gemaakt tussen één of

meerpersoonshuishoudens.

Voor- en nadelen

Het laten betalen naar de hoeveelheid afval die je aanbiedt wordt gezien als een zeer 'eerlijk' systeem waarbij bewoners grip hebben op hun eigen kosten. Bovendien scheiden huishoudens beter als dit kosten kan besparen. Nadelen ontstaan echter ook. Deze methode beïnvloedt het zwerfafval op een negatieve manier, omdat bewoners afval dumpen in de openbare ruimte, om kosten te besparen. Het laten betalen naar gewicht zorgt voor administratieve problemen zoals de betrouwbaarheid en de mate van nauwkeurigheid bij het wegen.

Effecten Diftar voor afvalstoffenheffing



2.1 Afval Loont

Afval Loont is tevens een systematiek voor het inzamelen van afval die de financiële prikkel centraal stelt. Afval Loont is als concept door Pijnacker Nootdorp in 'Afvalland' op de kaart gezet. Dit principe houdt in dat een aantal stromen geld opleveren bij het inleveren op brenglocaties. Vaak gaat het om plastic, papier, metaal, textiel, elektrische apparatuur en frituurvet.

Voor- en nadelen

Bij dit principe kun je geld besparen voor jezelf, of voor een ander zoals een stichting, een goed doel of een vereniging. Iets wat normaal waardeloos is voor een huishouden, is in dit concept iets waardevols. Daarnaast levert deze vorm van afval scheiden een zuivere kwaliteit op, omdat het gescheiden wordt ingezameld op de brengstations. Gescheiden grondstoffen levert ook de gemeenten geld op. Deze brengstations zijn daarnaast bemand door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, wat goed is voor de werkgelegenheid. Ook worden deze brengstations vaak geplaatst in leegstaande panden, die hierdoor weer een bestemming krijgen. Nadelen aan het concept zijn de afhankelijkheid van de marktprijzen. Wanneer deze prijzen fluctueren heeft dit een effect op de business case van het model. Daarnaast zeggen critici dat deze methode van inzameling ertoe leidt dat mensen meer afval gaan produceren en dat er een risico geldt voor de afvalimport van buurgemeenten.

3 Nascheiding

Nascheiding houdt in dat het afval achteraf in fabrieken wordt gescheiden. Attero en Omrin zijn de twee grootste afvalverwerkers van Nederland, goed voor zo'n 2 miljoen huishoudens in Nederland. Volgens het vakblad Afval, bevindt nascheiding zich duidelijk in een lift. Sinds januari 2015 zijn ook drankenkartons scheidbaar in de nascheiding. Het is te verwachten dat de komende jaren aanzienlijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden op het gebied van de mogelijkheden van nascheiding van herbruikbare stromen uit het restafval. Hein Grafhorst, directeur Recycling bij Omrin, is er van overtuigd dat nascheiding ook adequaat werkt náást bronscheiding.

Voor- en nadelen

Het grote voordeel van nascheiding is de machinaal gestuurde scheiding van grondstoffen, waardoor extra grondstoffen uit het restafval worden gehaald, die anders in de verbrandingsoven zouden belanden. Het kan een adequate methode zijn, zeker indien het gecombineerd wordt met bronscheiding. Bovendien blijft de techniek rondom nascheiding zich ontwikkelen, waardoor nascheidingstechnieken steeds gunstiger worden. Voor afvalstromen zoals groente en fruit, glas en papier bereik je met nascheiden echter niet

dezelfde kwaliteit als met bronscheiding, omdat de kwaliteit hiervan afneemt wanneer het in contact komt met ander afval. Daarnaast is dit concept slecht verkoopbaar bij de burgers, omdat dit burgers mogelijk weerhoudt van bronscheiding en daarnaast niets aan het bewustzijn en preventie van afval doet.

4 Traditionele methode

De meeste gemeenten in Nederland hanteren géén van de bovengenoemde drie methoden van inzameling, maar beheren het in dit onderzoek genoemde traditionele afvalstelsel. Het scala aan diversiteit hierin is breed, met daarin gemeenten die vrijwel niets doen aan het afvalbeheer als gemeenten die experimenteren en innovatieve stappen zetten. Herkenbaar aan deze methode is dat het hoofdstelsel ongewijzigd is ten opzichte van de afgelopen 15-25 jaar. Gemeenten hebben geen ‘trendbreuk’ doorgaan, wat een aanzienlijke wijziging in het afvalbeheer- beleid teweeg heeft gebracht.

In de laagbouw wordt het afval voornamelijk (al dan niet gescheiden) opgehaald met minicontainers, in de hoogbouw wordt het afval (al dan niet gescheiden) weggebracht naar inpandige, onder- of bovengrondse (pers)containers. Van nascheiding, een gedifferentieerd tarief of serviceprikkels is geen sprake.

Interviewgegevens

Naam: -
Functie: -
Gemeente: -
Datum: -

Persoonlijke introductie

Mijn naam is Vincent Vloedgraven en ik ben woonachtig in Schalkhaar, een dorp in de gemeente Deventer. Momenteel bevind ik mij in de laatste fase van de master Milieumaatschappijwetenschappen, volgend aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In het kader van mijn masterthesis voer ik een kwalitatief wetenschappelijk onderzoek uit naar het afvalbeheer van 13 gemeenten in Nederland. Op basis hiervan wil ik aanbevelingen doen om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het afvalbeleid- en beheer in Nederland.

Voor lang niet alle gemeenten is het duidelijk wat een adequate methode van afvalinzameling is en welke keuzen zij moeten maken voor het uitvoeren van een efficiënt of duurzaam afvalbeheer. Andere gemeenten vervullen juist een voortrekkersrol als het gaat om een duurzaam afvalbeheer en experimenteren met innovatieve inzamelingsconcepten. Mijn doel is om te onderzoeken wat de verschillende discoursen (motieven en ‘verhaallijnen’), barrières, kansen en ervaringen zijn in het afvalbeheer van gemeenten. Door het vastleggen van deze aspecten hoop ik een schriftelijk advies en bijdrage te kunnen leveren over het afvalbeheer aan gemeenten, zodat wederzijds van elkaar geleerd kan worden.

Praktische introductie

Duur: 45-65 minuten

Geluidopname: ja ☐ nee ☐

Topic list

Het interview bestaat globaal uit vier hoofdcategorieën: (1) uw achtergrond; (2) het afvalbeheer en de kernactiviteiten van uw gemeente; (3) de ervaringen, barrières en kansen en (4) enkele technische aspecten.

1. Persoonlijke achtergrond

De eerste vragen gaan over u als persoon en uw achtergrond. Door middel van deze vraag wil ik meer over u als persoon te weten komen. Uw identiteit.

- 1.1 Zou u uzelf willen introduceren?
 - 1.1.1 Persoonlijke achtergrond
 - 1.1.2 Functie(s) in de afvalwereld

De volgende vragen gaan over het afvalbeheer in uw gemeente en uw persoonlijke kijk daarop. Ik begin vrij abstract. Door middel van deze vraag wil ik ontdekken hoe u persoonlijk tegen afval aankijkt en welke associaties/ideeën u daarbij heeft. *In academische taal (niet noemen) is het doel van deze vraag: de mate waarin afval wordt gecategoriseerd en geconceptualiseerd door de gemeente (als onderdeel van het discours) (Hajer, 1995, 2000).*

- 1.2 Als ik alleen het woord ‘afval’ noem, waar denkt u persoonlijk dan als eerste aan? Associaties?
- 1.3 Wat is de centrale en meest belangrijke gedachte achter het afvalbeheer en -beleid van uw gemeente? En waarom?

2. Afvalbeheer in uw gemeente en de kernactiviteiten

De volgende vragen gaan over de handelingen die de gemeente voert om het afvalbeheer vorm te geven. *(Niet noemen): in academische taal: de mate waarin handelingen plaatsvinden om bovengenoemde categorisering en conceptualisering te produceren, te reproduceren of te transformeren (wat wordt gedaan om de ideeën over afvalbeheer betekenis te geven in de fysieke en sociale realiteit?)*

- 2.1 Hoe ziet de afvalinzameling er uit in uw gemeente in de hoog- en laagbouw?
 - welke methode van afvalinzameling hanteren jullie?
 - waarom doen jullie het op deze manier?
- 2.2 Is dit ook het afvalbeheer wat je zou willen voeren in uw gemeente?
- 2.3 Als ik u deze afvaldriehoek toon (laat afbeelding zien op volgende pagina), hoewel ze alle drie belangrijk zijn, wat vindt u persoonlijk de meest belangrijkste hoek als het gaat om het afvalbeheer? - en wat vindt uw gemeente als geheel?

De volgende vragen gaan over alle betrokken instanties bij het afvalbeheer van uw gemeente, (*Niet noemen*): *in academische taal: de mate door wie deze ideeën in stand worden gehouden (wie ondersteunt het discours)*

- 2.4 Hoe en door wie vindt de afvalinzameling plaats?: uitvoering door
 (1) gemeentelijke dienst
 (2) samenwerkingsverband omliggende regio's
 (3) uitbesteding aan overheid/particulier bedrijf
- 2.5 In hoeverre hebben burgers kunnen participeren bij de opstelling en uitvoering van het meest recente afvalbeleid?
 - Wie zijn de overige betrokken actoren?
 - Wat is de rol van de gemeenteraad?
 - Werken jullie met afvalcoaches?
 - Hoe functioneert de Milieustraat?
 - Wat is de reactie/ gedrag inwoners binnen jullie afvalinzamelingsstelsel?

De komende vragen gaan over de beleidsdynamiek, de veranderingen in jullie afvalbeleid van de afgelopen 10 jaar. (*Niet noemen*): *in academische taal: de mate waarin verandering is opgetreden in het gemeentelijke beleidsprogramma van het afvalbeheer in de afgelopen tien jaar. En hoe deze verandering/ beleidsdynamiek heeft plaatsgevonden.*

- 2.6 Sinds wanneer wordt het afvalbeheer op deze manier ingevuld?
 - Hoe was het voorheen?
 - Wat zijn de grootste veranderingen? Waar zitten de innovaties? Innovatieve concepten?
- 2.7 Hoe heeft deze beleidsverandering plaatsgevonden? Hoe overstappen? Interventies?

3. Ervaringen, barrières en kansen

De volgende vragen gaan over uw ervaringen, barrières en kansen die u leert van het afvalbeheer in uw gemeente. Deze vragen worden gesteld ter input voor het 'beste' afvalbeheer. Uit vooronderzoek (NVRD congressen, landelijke afvalbijeenkomst gemeenten) wordt namelijk duidelijk dat gemeenten veel van elkaar kunnen en moeten leren als het gaat om het afvalbeheer.

- 4.1 Hoe ervaart u persoonlijk het afvalbeheer dat jullie voeren?
- 4.2 Waar bent u het meest tevreden over?
- 4.3 Wat is volgens u bepalend voor het afvalbeheer wat we zien in steden?
- 4.4 Welke barrières hebt u ervaren betreffende het afvalbeheer in uw gemeente?
- 4.5 Waar ziet u kansen en verbeterpunten om het afvalbeheer in uw gemeente te verbeteren in de toekomst?
- 4.6 Wat is volgens u het belangrijkste waaraan een gemeente moet voldoen om een adequaat en zo duurzaam mogelijk afvalbeheer te voeren?
- 4.7 Hoe denkt u over Omgekeerd Inzamelen?
- 4.8 Hoe denkt u over Diftar?
- 4.9 Hoe denkt u over nascheiding?
- 4.10 Heeft u aanbevelingen voor andere gemeenten gebaseerd op jullie situatie?
 - Waarom gaat het volgens u goed bij sommige gemeenten en waarom zijn andere gemeenten minder succesvol?

4. Technische resultaten

De laatste vragen gaan over de bereikte resultaten tot dusverre

- 4.1 Wat is de huidige hoeveelheid restafval per inwoner? + daling/stijging t.o.v. voorheen
- 4.2 Wat is het huidige scheidingspercentage van het afval? + daling/stijging t.o.v. voorheen
- Milieuwinst?



Bijlage 3 Interviewrespondenten en overzicht geografische ligging onderzochte gemeenten

Naam	Bedrijfsnaam	Inzamelen	Datum
1. De heer W.A.J. Welvaarts	Gemeente Etten-Leur	Diftar	dinsdag 12 april 2016
2. De heer M. Kruizinga	Gemeente Zwolle	Omgekeerd Inzamelen	woensdag 13 april 2016
3. De heer P.J.M van Oirschot	Gemeente Tilburg	Traditioneel	woensdag 20 april 2016
4. Mevrouw A. de Jong	Gemeente Maastricht	Diftar	vrijdag 22 april 2016
5. Mevrouw L.J. van der Veen	Gemeente Wijchen	Diftar	woensdag 4 mei 2016
6. Mevrouw E. Wijnen	Gemeente Roermond	Traditioneel	maandag 9 mei 2016
7. Mevrouw M.A.T Kock	Gemeente Enschede	Traditioneel	dinsdag 10 mei 2016
8. Mevrouw, S.H. Agterdenbos	Gemeente Katwijk	Traditioneel	vrijdag 13 mei 2016
9. De heer R. Breuer	Gemeente Nijmegen	Diftar	donderdag 19 mei 2016
10. Mevrouw S. Meintser	Gemeente Amsterdam	Traditioneel	vrijdag 20 mei 2016
11. Mevrouw C.M. Fakkert	Gemeente Almelo	Traditioneel	donderdag 26 mei 2016
12. De heer P. van Trigst	Gemeente Den Haag	Traditioneel	woensdag 1 juni 2016
13. Mevrouw A. Holleman	Gemeente Deventer	Diftar	maandag 13 juni 2016



Almelo



Tilburg



Deventer



Amsterdam



Nijmegen



Roermond



Den Haag



Enschede



Maastricht



Etten-Leur



Zwolle



Katwijk



Wijchen

 Primary Doc Manager [HU: Afvalbeheer in Nederland]

Id	Name	Media
 P 1	Almelo.m4a	Audio
 P 2	Amsterdam.m4a	Audio
 P 3	Enschede.m4a	Audio
 P 4	Etten-Leur.m4a	Audio
 P 5	Roermond-1.m4a	Audio
 P 6	Roermond-2.m4a	Audio
 P 7	Nijmegen.m4a	Audio
 P 8	Maastricht.m4a	Audio
 P 9	Katwijk.m4a	Audio
 P10	Tilburg.m4a	Audio
 P11	Wijchen.m4a	Audio
 P12	Zwolle.m4a	Audio
 P13	Den Haag.m4a	Audio
 P14	Transcriptie Wijchen	Text
 P15	Transcriptie Maastricht	Text
 P16	Transcriptie Tilburg	Text
 P17	Transcriptie Enschede	Text
 P18	Transcriptie Etten-Leur	Text
 P19	Transcriptie Zwolle	Text
 P20	Transcriptie Almelo	Text
 P21	Transcriptie Amsterdam	Text
 P22	Transcriptie Roermond	Text
 P23	Transcriptie Roermond 2	Text
 P24	Transcriptie Nijmegen	Text
 P25	Transcriptie Katwijk	Text
 P26	Transcriptie Den Haag	Text
 P27	Transcriptie Deventer	Rich T...
 P28	Nationaal VROM en VNG afvalbeleid 2...	PDF
 P29	Nationaal VNG Afvalbrochure	PDF
 P30	Nationaal NVRD Benchmark	PDF
 P31	Zwolle gemeentelijke grondstoffenpla...	PDF
 P32	Roermond Grondstoffenplan-2014-20...	PDF
 P33	Amsterdam Afvalketen in beeld.pdf	PDF
 P34	Amsterdam Uitvoeringsplan Afval.pdf	PDF
 P35	Nationaal VANG-HHA Uitvoeringspro...	PDF
 P36	Den Haag afval_scheiden_gewoon_ap...	PDF
 P37	Katwijk_Afvalstoffenbeleidsplan_2010...	PDF
 P38	Katwijk Grondstoffenbeleidsplan 2014...	PDF
 P39	Enschede Grondsoffenvisie 2015RIS-3...	PDF
 P40	Afvalplan_Deventer_2009-2014 (1).pdf	PDF
 P41	Deventer 2015-000891-Afval--en-gron...	PDF
 P42	Nijmegen Uitvoeringsplan voor afval ...	PDF
 P43	uitvoeringsprogramma-vang-huisho...	PDF
 P44	R2013-011kadernota_afvalbeleidsplan...	PDF
 P45	Beleidsplan huishoudelijk afval 2016-2...	PDF
 P46	Etten-Leur Gemeentelijk Afvalbeheerp...	PDF
 P47	publiek-kader-huishoudelijk-afval-20...	PDF
 P48	bijlage_2_zwolle_zonder_afval_hoofdli...	PDF
 P49	Roermond Collegebesluit-Grondstoff...	PDF

Code-Filter: All

HU: Afvalbeheer in Nederland
 File: [C:\Users\win10\Desktop\Afvalbeheer in Nederland.hpr7]
 Edited by: Super
 Date/Time: 2017-06-11 12:32:57

Name	Grounded
✖ Discours: Milieu	145
✖ Discours: Dienstbaarheid	132
✖ Quote	74
✖ Verhaallijn: zingevingskaders	65
✖ Kans algemeen afvalbeheer	65
✖ Discours: Kosten	63
✖ Motief beleids- / systeemverandering	60
✖ Beleidsrapporten nationaal: kosten	57
✖ Input voor 'beste' afvalbeheer	43
✖ Barrière algemeen	42
✖ Samenstelling/structuur van de stad	39
✖ Beleidsvocabulaire	39
✖ Heersend idee beleidsmedewerker	39
✖ Heersend idee gemeenteraad	38
✖ Bewonersparticipatie	33
✖ Ambitie afvalbeleid	32
✖ Samenwerking met bedrijven/instellingen	32
✖ Kans indien je wilt gaan Omgekeerd Inzamelen	32
✖ Beleidsdynamiek	25
✖ Beleidsrapporten nationaal: regie	25
✖ Beleidsrapporten decentraal: epistemisch motief milieu	25
✖ Kans / mogelijke oplossing hoogbouw	24
✖ Kans overtuigen gemeenteraad	24
✖ Beleidsrapporten decentraal: zingevingskaders milieu	24
✖ Interactie buurtgemeenten	23
✖ Klassieke methode hoogbouw	22
✖ Barrière nascheiding	22
✖ Resultaat Diftar	22
✖ Klassieke methode laagbouw	20
✖ Kans bij nascheiding	20

Code-Filter: All

HU: Afvalbeheer in Nederland
File: [C:\Users\win10\Desktop\Afvalbeheer in Nederland.hpr7]
Edited by: Super
Date/Time: 2017-06-11 12:32:57

Name	Grounded
Resultaat Diftar	22
Klassieke methode laagbouw	20
Kans bij nascheiding	20
Beleidsrapporten nationaal: dienstverlening	19
Periode werkzaam bij de gemeente op het gebied van afval	19
Barrière Omgekeerd Inzamelen	19
Kans overtuigen bewoners	18
Uniek ten opzichte van andere gemeenten	18
Barrière hoogbouw	17
Angst voor verandering/gehecht zijn aan traditioneel	16
Barrière gemeenteraad/wethouder	16
Omgekeerd Inzamelen	16
Afvalcoach ingezet	15
Centrale gedachte afvalbeleid en -beheer	15
Bepalend voor het afvalbeheer wat we zien in steden	15
Periode werkzaam bij de gemeente	15
Balans afvaldriehoek belangrijk	15
Discours: Participatie	14
Milieustraat	14
Innovatief idee	13
Eind aanbeveling	13
Afvalstoffenheffing (Euro)	13
Technische resultaat: scheidingspercentage	13
Technisch resultaat: hoeveelheid restafval per inwoner (kg)	13
Gedragswetenschappen	13
Persoonlijke hoek in de afvaldriehoek	12
Trends in het afvalbeheer	12
Bottom up initiatief	12
Resultaat Omgekeerd Inzamelen	12
Beleidsrapporten nationaal: milieu	12

Code-Filter: All

HU: Afvalbeheer in Nederland
File: [C:\Users\win10\Desktop\Afvalbeheer in Nederland.hpr7]
Edited by: Super
Date/Time: 2017-06-11 12:32:57

Name	Grounded
✖ Kans bij Diftar	12
✖ Barrière Diftar	12
✖ Discours: Werkgelegenheid/economie	10
✖ Gemeentelijke hoek in de afvaldriehoek	10
✖ Barrière traditioneel afvalbeheer	10
✖ Contract met afvalverbrander	9
✖ Beleidsrapporten decentraal: zingevingskaders dienstverlening	9
✖ Beleidsrapporten decentraal: beleidsvocabulaire milieu	9
✖ Historische les	9
✖ Resultaat klassiek systeem	9
✖ Afvalbeheer uitbesteed aan particulier bedrijf	8
✖ Accepteer het probleem	8
✖ Beleidsrapporten nationaal: afvaldriehoek	8
✖ Maatwerk voor burgers	8
✖ Geen belangstelling voor afval	8
✖ Barrière voor bewoners	8
✖ Alternatief Diftar	7
✖ Beleidsrapporten decentraal: zingevingskaders kosten	7
✖ Vorig discours: Geen belangstelling	7
✖ Negatief gedrag inwoners	7
✖ Groeiend afvalbewustzijn	7
✖ Percentage hoogbouw	7
✖ Tevreden inwoners	7
✖ Opleiding Milieukunde	7
✖ Eerste associatie: afval moet men van af	7
✖ Eerste associatie: afval is grondstof	7
✖ Extra hoek afvaldriehoek	6
✖ Bewonersparticipatie geen	6
✖ Afwachtende houding	6
✖ Klassiek heersend idee	6

Code-Filter: All

HU: Afvalbeheer in Nederland
File: [C:\Users\win10\Desktop\Afvalbeheer in Nederland.hpr7]
Edited by: Super
Date/Time: 2017-06-11 12:32:57

Name	Grounded
✖ Positief argument bronscheiding	6
✖ Beleidsrapporten decentraal: epistemisch motief kosten	5
✖ Serviceprikkel	5
✖ Wisseling gemeenteraad	4
✖ Handhaving	4
✖ Afvalbeheer als gemeentelijke dienst	4
✖ Afvalbeheer als samenwerkingsverband omliggende regio's	4
✖ Subsidie vanuit het VANG programma	3
✖ Wisseling wethouder	3
✖ Inzet sleutelfiguur	3
✖ Eyeopener voor burgers (afval is grondstof)	3
✖ Beleidsrapporten nationaal: afbeelding afvaldriehoek	3
✖ Beleidsrapporten decentraal: epistemisch motief dienstverlening	3
✖ Ontevreden inwoners	3
✖ Opleiding Biologie	2
✖ Opleiding Financieel	2
✖ Eerste associate: afval is dienstbaarheid	2
✖ Eerste associatie: afval heeft iedereen	2
✖ Opleiding Politiek/bestuurlijk	2
✖ Opleiding Sociaal	2
✖ Meest recente afvalbeleidsplan	1
✖ Opleiding: Milieutechnisch	1
✖ Barrière bewonersparticipatie	1
✖ Opleiding Afvalmanagement	1
✖ Verbrandingstarief	1
✖ Verkeerde keuze verleden	1
✖ Opleiding Planologie	1