



Universiteit
Leiden

Instituut Bestuurskunde

Gekweld door statiegeld

Een onderzoek naar de statiegelddiscussie in Nederland

Student:	Dinkelman, J.
Nummer:	s2103052
Opleiding:	Management van de Publieke Sector
Vak:	Masterthesis
Scriptiebegeleider:	Dr. A.C. Wille
Tweede beoordelaar:	Dr. G.E. Breeman
Jaar:	2018 – 2019
Semester:	2
Inleverdatum:	11 januari 2019



Voorwoord

Met het afronden van deze masterscriptie gaat een lang gekoesterde wens in vervulling, het behalen van mijn universitaire diploma. Al sinds ik in de derde klas van de middelbare school afzakte van het vwo naar het vmbo is dit een van mijn meest ambitieuze doelen. Binnenkort ben ik de trotse bezitter van een vmbo-diploma, een mbo-diploma, een hbo-bachelor en een wo-master.

Met dank aan

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Anchrit Wille bedanken voor een prettige samenwerking gedurende de scriptieperiode. Haar begeleiding heeft mij meermaals anders naar het onderzoek laten kijken en uiteindelijk gezorgd voor een geslaagd eindresultaat.

In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn vader Wim en zus Loes, voor hun steun de afgelopen jaren. Daarnaast ben ik grote dank verschuldigd aan mijn huisgenoten uit Groningen en Den Haag die mij in moeilijke tijden wisten te motiveren.

De beschikbare ruimte in dit voorwoord en mijn geheugen zijn te beperkt om iedereen te bedanken die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. In het algemeen gaat mijn dank uit naar mijn familie, vrienden & vriendinnen, collega's, studiegenoten en docenten die mij hebben ondersteund tijdens al mijn studiejaren.

En nu op zoek naar een nieuw ambitieus doel!

Jaap Dinkelman

Den Haag, januari 2019



Samenvatting

Deze masterthesis richt zich op de inmiddels 18 jaar durende statiegelddiscussie in Nederland. In het jaar 2000 werd door minister Pronk voor het eerst voorgesteld om statiegeld in te voeren op kleine plastic flesjes. In 2018 stond het onderwerp voor het laatst op de agenda van de Nederlandse politiek en besloot staatssecretaris Van Veldhoven dat statiegeld op kleine plastic flesjes in 2021 ingevoerd wordt indien het verpakkende bedrijfsleven een tweetal doelstellingen niet weet te realiseren.

Het onderzoek is uitgevoerd als afstudeeropdracht van de masteropleiding Management van de Publieke Sector ter verkrijging van de titel Master of Science. Het onderzoek is uitgevoerd als kwalitatieve casestudie waarbij de statiegelddiscussie als casus diende. De casus is opgebouwd aan de hand van overheidsdocumenten en bronnen uit de media.

Aan de hand van The Multiple-Streams Model, of driestromenmodel, van Kingdon is gekeken welke factoren hebben bijgedragen aan de lange looptijd van de statiegelddiscussie. Het in beeld brengen van deze factoren is wetenschappelijk relevant omdat het inzicht geeft in hoeverre het driestromenmodel toepasbaar is op beleidsverandering, of het uitblijven daarvan, in Nederland. Maatschappelijk gezien is het relevant omdat het niet apart inzamelen van de plastic flesjes wordt benoemd als belasting voor het milieu en de samenleving.

De factoren probleemstroom, oplossingenstroom, politieke stroom, beleidskoppelaar en beleidsraam zijn gedurende de gehele statiegelddiscussie te herkennen in de casus. Voor- en tegenstanders van statiegeld strijden gedurende de discussie voortdurend over de prominente probleemdefinitie met het milieu enerzijds en de mentaliteit van de vervuiler anderzijds. Voor de oplossingenstroom, bestaande uit statiegeld en gedragsverandering, geldt dat de verschillende partijen draagvlak voor hun voorkeursoplossing proberen te verkrijgen. De politieke stroom laat niet eenduidig zien waarom statiegeld niet als voorkeursoplossing is gekozen, maar dreigementen vanuit het bedrijfsleven lijken drie van de vier keer een rol te spelen. Beleidskoppelaars zijn bij de voorstanders van statiegeld vaak duidelijk aan te wijzen, bij de tegenstanders van statiegeld is dit niet het geval. Er zijn vier beleidsramen te herkennen waarbinnen beleidsverandering in theorie mogelijk was.

Op welke wijze de verschillende factoren hebben bijgedragen aan de inmiddels 18 jaar durende statiegelddiscussie is duidelijk aan te wijzen. Waarom er ondanks de mogelijkheden daartoe er zich geen beleidsverandering heeft voorgedaan is niet feitelijk bewezen maar slechts interpretatief te noemen.

Dit onderzoek laat zien wat de kracht van belangenorganisaties is op politieke besluitvorming. Met een draagvlak bij alle partijen, behalve bij de belangenorganisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen, is statiegeld op kleine flesjes niet ingevoerd. Of dit in 2021 wel gebeurt, is de vraag maar het is aan te bevelen om de statiegelddiscussie op dat moment nogmaals te onderzoeken.



Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie	7
1.4 Maatschappelijke relevantie	8
1.5 Leeswijzer	9
2. Onderzoeksopzet & dataverzameling	10
2.1 Algemene onderzoeksopzet	10
2.2 Analyse overheidsdocumenten	11
2.3 Analyse media	12
2.4 Analyse onderzoeksresultaten	13
2.5 Betrouwbaarheid & validiteit	13
3. Literatuuronderzoek & theorie	16
3.1 Beleid	16
3.2 Milieubeleid	17
3.3 Beleidscyclus	17
3.4 Keuzeprocess	17
3.5 Beleidsverandering	18
3.6 Theorieën over beleidsverandering	18
3.7 The Multiple-Streams Framework van Kingdon	19
3.7.1 Probleemstroom	21
3.7.2 Oplossingenstroom	22
3.7.3 Politieke stroom	23
3.7.4 Beleidskoppelaar	23
3.7.5 Het beleidsraam	24
3.8 Conclusie	25



3.9	Factoren & deelvragen	25
4.	De statiegelddiscussie in Nederland	27
4.1	Statiegeld op de agenda: deel 1	27
4.2	Statiegeld op de agenda: deel 2	27
4.3	Statiegeld op de agenda: deel 3	28
4.4	Statiegeld op de agenda: deel 4	28
5.	Analyse statiegelddiscussie in Nederland	30
5.1	Ontwikkeling probleemstroom	30
5.2	Ontwikkeling oplossingenstroom	33
5.3	Ontwikkeling politieke stroom	36
5.4	Ontwikkeling beleidskoppelaar	40
5.5	Ontwikkeling beleidsraam	42
6.	Resultaten statiegelddiscussie in Nederland	44
7.	Discussie	47
	Literatuurlijst:	48
	Bronnenlijst	48
	Bijlage 1: uitgebreide cursusbeschrijving	55
	Periode Kok II (3 augustus 1998 tot 22 juli 2002)	55
	Periode Balkenende I (22 juli 2002 tot 27 mei 2003)	58
	Periode Balkenende II (27 mei 2003 tot 7 juli 2006)	59
	Periode Balkenende III (7 juli 2006 tot 22 februari 2007)	61
	Periode Balkenende IV (22 februari 2007 tot 14 oktober 2010)	61
	Periode Rutte I (14 oktober 2010 tot 5 november 2012)	62
	Periode Rutte II (5 november 2012 tot 26 oktober 2017)	64
	Periode Rutte III (26 oktober 2017 tot heden)	68
	Bijlage 2: Bronnen LexisNexis®	74
	Bijlage 3: Overzicht overheidsdocumenten & media	76

1. Inleiding

Statiegeld¹ op kleine plastic flesjes, al sinds het jaar 2000 toen Jan Pronk minister was van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is het een terugkerend onderwerp van gesprek. Al 18 jaar maken de voorstanders zich hard voor de invoering van statiegeld en krijgen dit niet voor elkaar. Al 18 jaar maken de tegenstanders zich hard om hun alternatief algemeen geaccepteerd te krijgen, de inzet van handhaving, voorlichting, communicatie en meer afvalvoorzieningen, en krijgen dit niet voor elkaar. Al 18 jaar worden de zowel voor- als tegenstanders gekweld door statiegeld.

1.1 Aanleiding

De inzet van de Merijn Tinga, beter bekend als de Plastic Soup Surfer, was het agenderen van het onderwerp statiegeld op kleine plastic flesjes en blikjes bij de Tweede Kamer. Met ruim 55.000 duizend snoephartjes en een petitie met evenveel handtekeningen toog Tinga op 14 februari 2017 naar de Tweede Kamer. Aanwezige politici van het CDA, ChristenUnie, GroenLinks, 50PLUS, D66, VVD, PvdA en SP onderschreven daarna de doelstelling om 90% minder plastic flessen in het milieu te realiseren binnen 3 jaar (Buurman, 2018).

Kort daarna schrijft staatssecretaris Dijkema (PvdA) aan de Kamer blij te zijn met de brede steun voor de petitie. Zij onderschrijft dat het tegengaan van de plastic soep in de oceanen belangrijk is, de aanpak van kleine plastic flesjes moet hier dan ook deel van uitmaken (Dijkema, 2017: 1).

Op 10 maart 2018 stuurt staatssecretaris Van Veldhoven (D66) een brief aan de Kamer die ervoor zou zorgen dat de discussie om wel of geen statiegeld in te voeren op kleine plastic flesjes in totaal meer dan 20 jaar gaat duren. Strekking van de brief: in 2021 wordt statiegeld ingevoerd voor kleine plastic flesjes, tenzij het bedrijfsleven het voor elkaar krijgt om het aantal kleine plastic flesjes in het milieu met 70 tot 90% terug te dringen en om 90% van de kleine plastic flesjes te recyclen (Van Veldhoven – Van der meer, 2018).

Die respijtpriode voor het bedrijfsleven kwam Frank Wassenberg (PvdD) en Suzanne Kröger (GroenLinks) bekend voor. In 2002 beloofde het bedrijfsleven voor het eerst aan toenmalig minister Jan Pronk (PvdA) om het aantal kleine plastic flessen en blikjes in het milieu in drie jaar tijd met 80% terug te dringen. Lukte dit niet dan zou statiegeld worden ingevoerd. De doelstellingen werden niet gehaald maar er werd geen statiegeld ingevoerd (Buurman, 2018).

Naast de discussies over het invoeren van statiegeld op kleine plastic flesjes is tussen 2012 en 2014 sprake geweest van het vrijgeven van het statiegeldsysteem, dus ook op grote plastic flessen. Staatssecretaris Mansveld (PvdA) besluit in 2014 om het statiegeldsysteem niet vrij te geven (Mansveld, 2014).

¹ Statiegeld wordt ook wel *retourpremie* of *terugbrengpremie* genoemd.

1.2 Probleemstelling

De discussie over het wel of niet invoeren van statiegeld voor kleine flesjes in Nederland duurt inmiddels 18 jaar en gaat naar verwachting tenminste 20 jaar duren. Met milieuorganisaties aan de ene kant en het bedrijfsleven aan de andere kant lijkt de overheid al die tijd in een impasse te zitten. Een impasse in de beleidsvorming waarbij niet wordt gekozen voor statiegeld, voor een andere gedragen oplossing vanuit het bedrijfsleven of een combinatie van beide waar de verschillende partijen het over eens zijn.

Dit onderzoek bekijkt aan de hand van een analyse van overheidsdocumenten en de media welke factoren sinds de start van de discussie in 2000 hebben bijgedragen aan deze impasse. Om deze probleemstelling verder richting te laten geven aan dit onderzoek, is deze vertaald in een te beantwoorden centrale onderzoeksvraag welke luidt:

Welke factoren hebben bijgedragen aan de inmiddels 18 jaar durende beleidsdiscussie over het wel of niet invoeren van statiegeld op kleine plastic flesjes?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Gedurende de looptijd van de statiegelddiscussie heeft het onderwerp statiegeld op kleine plastic flesjes viermaal op politieke agenda gestaan maar is het nooit gekomen tot beleidsverandering. Door gebruik te maken van The Multiple Streams Framework², of driestromenmodel, van Kingdon wordt gekeken of het uitblijven van een beleidsverandering verklaard kan worden. Het toetsen van het model op de Nederlandse statiegelddiscussie geeft aanvullende inzichten in hoeverre het toepasbaar is bij het verklaren van beleidsverandering in Nederland. Aanvullend geeft het inzichten in hoeverre het model gebruikt kan worden om het uitblijven van beleidsverandering te verklaren.

Gedurende de inmiddels 18 jaar durende statiegelddiscussie is meerdere keren gekozen voor het uitstellen van het nemen van een besluit. Dit onderzoek richt zich op het identificeren van de factoren die een rol hebben gespeeld bij deze keuzes. Deze keuzes zijn volgens de definitie van Howlett, Ramesh & Perl (2009: 142) negatieve besluiten waarbij bewust wordt gekozen voor behoud van de huidige situatie. Howlett et al. geven aan dat er weinig onderzoek bestaat naar negatieve besluiten. Anders dan bij het niet nemen van een besluit, omdat bepaalde oplossingen in een eerder stadium zijn afgefallen, doorlopen negatieve besluiten de beleidscyclus van agendavorming tot beleidsformulering maar wordt niet overgegaan tot beleidsimplementatie omdat de huidige situatie als geschikt wordt beschouwd. Door zich te richten op de negatieve besluiten hoopt dit onderzoek bij te dragen aan het weinige onderzoek dat erover bestaat.

² The Multiple-Streams Framework is in hoofdstuk 3 uitgebreid beschreven.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Het maatschappelijke belang van het besluit om statiegeld op kleine plastic flesjes wel of niet in te voeren lijkt in eerste instantie vergezocht. Het invoeren van statiegeld op kleine flesjes zorgt ervoor dat mensen aan de kassa meer moeten afrekenen, de flesjes moeten bewaren na consumptie en moeten inleveren om het eerder extra betaalde bedrag terug te krijgen. Op deze manier kan het worden uitgelegd als een maatschappelijke belasting.

De plastic flesjes zonder statiegeld worden momenteel niet apart ingezameld en komen veelvuldig op straat of in openbare afvalbakken terecht. Het opruimen van dat wat op straat belandt en het legen van de openbare afvalbakken brengt aanzienlijke kosten met zich mee. In 2010 waren de totale kosten voor de preventie, het opruimen en verwerken van zwerfafval €250 miljoen (Deloitte, 2010: 2). Het invoeren van statiegeld kan ervoor zorgen dat deze kostenpost wordt verkleind aangezien er minder op straat beland en openbare afvalbakken minder snel vol raken.

Een deel van de kleine plastic flesjes die op straat belanden worden echter niet tijdig opgeruimd maar waaien over straat tot een deel ervan in het water zoals sloten of grachten belandt. Deze sloten en grachten leiden uiteindelijk naar de zee. Zodra de plastic flesjes in de zee belanden dragen ze bij aan het globale probleem van de plastic soep, de grote hoeveelheid zichtbaar en onzichtbaar plastic in zeeën en oceanen. Het onzichtbare plastic heeft inmiddels zijn weg gevonden naar de menselijke voedselketen en daarmee naar het menselijk lichaam. Het invoeren van statiegeld kan bijdragen aan het verminderen van de plastic soep en daarmee het aandeel onzichtbaar plastic in de menselijke voedselketen en het menselijk lichaam verminderen.

De flesjes die eerst op straat en daarna in het restafval belanden en de flesjes die direct in het restafval belanden worden in veel gevallen verbrand. Dit leidt tot luchtverontreiniging en is daarmee een belasting voor het milieu. Ook gaan door het verbranden waardevolle grondstoffen verloren. Een deel van de flesjes worden in nascheidingsinstallaties uit het restafval gehaald en samen met andere plastics gerecycled. Dit leidt, vanwege de verschillende soorten plastics die worden samengevoegd, tot laagwaardige recycling, waarmee het materiaal niet meer voor hoogwaardige productie zoals plastic flesjes geschikt is. Het invoeren van statiegeld leidt tot een zuivere stroom van plastic flesjes die hoogwaardig gerecycled kunnen worden en daarmee bijdragen aan de circulaire economie.

Tot slot kan het in kaart brengen van de factoren die ervoor hebben gezorgd dat de overheid gedurende 18 jaar discussie rondom statiegeld op kleine plastic flesjes niet is gekomen tot het doorbreken van de eerder benoemde impasse, er mogelijk voor zorgen dat er een breed gedragen regeling komt die bijdraagt aan het verminderen van het plastic zwerfval en een circulaire economie. Dit onderzoek richt zich op de factoren die dit mogelijk maken.



Het is niet bewezen dat deze breed gedragen regeling de invoering van statiegeld is. Het enige wat op dit moment gesteld kan worden is dat de genoemde alternatieven de afgelopen 18 jaar niet tot het gewenste resultaat hebben geleid aangezien de discussie blijft voortduren.

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit een zevental hoofdstukken, een literatuur- en bronnenlijst en een drietal bijlages. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, de probleemstelling, de centrale onderzoeksvraag en de relevantie van het onderzoek naar de statiegelddiscussie in Nederland.

Hoofdstuk 2 bevat de onderzoeksopzet en wijze van dataverzameling. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en welke keuzes en afwegingen zijn gemaakt.

Hoofdstuk 3 start met een inleiding in de literatuur over beleid en beleidsverandering. Het hoofdstuk eindigt met een behandeling van The Multiple-Streams Framework, of het driestromenmodel, van Kingdon en presenteert een vijftal deelvragen.

Hoofdstuk 4 bestaat uit een korte casusbeschrijving van de statiegelddiscussie in Nederland van het jaar 2000 tot en met het jaar 2018. Een uitgebreide casusbeschrijving is opgenomen in bijlage 1.

Hoofdstuk 5 gaat in op de analyse van de onderzoeksresultaten. Aan de hand van de factoren uit het driestromenmodel wordt de statiegelddiscussie in Nederland besproken.

Hoofdstuk 6 bevat de beantwoording van zowel de geformuleerde deelvragen als van de centrale onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 7 biedt door middel van een discussie van het onderzoek ruimte om te reflecteren op het onderzoek.

Bijlage 1 bevat een uitgebreide casusbeschrijving, bijlage 2 bevat een overzicht van de met LexisNexis® gevonden bronnen en bijlage 3 bevat een overzicht van de gevonden overheidsdocumenten en mediabronnen.

2. Onderzoeksopzet & dataverzameling

Aan de hand van het driestromenmodel wordt het proces van beleidsverandering gedurende de statiegelddiscussie geanalyseerd.

Dit onderzoek is opgebouwd uit vijf fasen: (1) het beschrijven van literatuur ter identificatie van bruikbare theorieën over beleidsverandering, (2) het uitwerken van het driestromenmodel, (3) het verzamelen van empirische data, (4) het analyseren van de empirische data aan de hand van de factoren uit het driestromenmodel en (5) het beantwoorden van centrale vraag. De resultaten van (1) en (2) zijn te vinden in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk gaat in op (3) de wijze waarop de empirische data verzameld wordt. Hoofdstuk 5 bevat deel (4), de analyse. De centrale vraag (5) wordt beantwoord in hoofdstuk 6.

2.1 Algemene onderzoeksopzet

Het onderzoek wordt uitgevoerd als kwalitatieve casestudie, waarbij de statiegelddiscussie in Nederland als casus dient. Meer specifiek gaat het om de statiegelddiscussie in het tijdsbestek vanaf het jaar 2000, toen minister Pronk aankondigde statiegeld voor kleine plastic flesjes in te willen voeren, tot en met november 2018. Dit laatste niet omdat de discussie ten einde is maar vanwege praktische redenen, namelijk om het onderzoek af te kunnen ronden.

Voor zowel de analyse van de overheidsdocumenten als de analyse van de media geldt dat ook is gekeken naar de periode voorafgaand aan het jaar 2000, het jaar waarin de statiegelddiscussie gestart is. Hier is voor gekozen zodat mogelijke aanleidingen in beeld kunnen komen. Gedurende de statiegelddiscussie heeft het onderwerp viermaal op de agenda gestaan, de vier delen van de statiegelddiscussie³. Statiegeld op kleine plastic flesjes werd voor het eerst voorgesteld door Minister Pronk in het jaar 2000 (Veekman, 2000). Om deze reden wordt de start van Kabinet Kok II, het kabinet waarin Pronk minister van VROM was, gebruikt als startdatum van dit onderzoek (Rijksoverheid, z.d.). De onderzoeksperiode is daarmee bepaald op 3 augustus 1998 tot en met 30 november 2018.

Op basis van de analyse wordt een uitgebreide casusbeschrijving opgesteld aan de hand waarvan wordt bekeken welke theoretische factoren te herkennen zijn die mogelijk hebben bijgedragen aan de lange looptijd van de statiegelddiscussie. In hoofdstuk 2.2 en 2.3 wordt de wijze van analyse behandeld.

In totaal zijn 196 overheidsdocumenten en 1.358 mediabronnen gevonden. Voor de volledigheid is het noodzakelijk te vermelden dat niet alle gevonden bronnen deel uitmaken van de casusbeschrijving. De

³ Zie tabel 1 voor meer informatie. Een beknopte casusbeschrijving is opgenomen in hoofdstuk 4. Een uitgebreide casusbeschrijving is opgenomen in bijlage 1.

casusbeschrijving is tot stand gekomen door alle 1.554 bronnen te scannen om een zo feitelijk mogelijk overzicht van de statiegeld Discussie te schetsen.

De statiegeld Discussie behelst naast kleine plastic flesjes in veel gevallen ook de blikken drankverpakkingen, ook wel blikjes genoemd. Dit onderzoek richt zich alleen op de kleine plastic flesjes. Dit is gedaan om drie redenen: (1) ten eerste om het onderzoek verder af te bakenen, (2) ten tweede omdat blik andere eigenschappen heeft qua vervuiling en qua dus mogelijke andere oplossingen behoeft en (3) ten derde omdat staatssecretaris Van Veldhoven in 2018 heeft besloten om statiegeld wel te onderzoeken en wettelijk voor te bereiden voor plastic flesjes maar niet voor blikjes. Waar mogelijk worden blikjes om deze redenen buiten dit onderzoek gehouden. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer percentages van het zwerfafval gaan over plastic flesjes en blikjes tezamen, worden de blikjes wel benoemd.

In dit onderzoek wordt afwisselend gesproken over het *bedrijfsleven*, de *industrie* en de *verpakkingsindustrie*. Met deze begrippen wordt bedoeld op het geheel aan bedrijven actief in de verpakkingsindustrie, zowel de producenten als afnemers. Wanneer het gaat om specifieke organisaties, zoals bijvoorbeeld stichtingen of brancheverenigingen, dan is dit per geval aangegeven.

2.2 Analyse overheidsdocumenten

Voor de analyse van overheidsdocumenten is gebruik gemaakt van de online databank van de Nederlandse overheid⁴. Deze databank maakt het mogelijk om alle digitale publicaties van de overheid vanaf 1995 te doorzoeken. Bij het zoeken in alle publicaties wordt gezocht in het: Tractatenblad, Staatsblad, Staatscourant, Gemeentebld, Provinciaal blad, Waterschapsblad, Bld gemeenschappelijke regeling en Parlementaire documenten (Overheid.nl, 2018).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het tijdsbestek 3 augustus 1998 tot en met 30 november 2018. Hiervoor is gebruik gemaakt door te filteren op datum, gebruikmakend van de functie *Andere periode*. Bij deze functie is 3 augustus 1998 als startdatum opgegeven en 30 november 2018 als einddatum.

De databank maakt het mogelijk om te zoeken binnen relevante onderwerpen. Hierbij is gekozen voor het onderwerp '*Natuur en milieu*' en het sub onderwerp '*Afval*'. Door te zoeken op de zoekterm *statiegeld* binnen het hiervoor aangegeven datumbereik worden 196 publicaties gevonden.

In de inleiding is aangegeven dat statiegeld ook wel *retourpremie* of *terugbrengpremie* wordt genoemd. Voor de volledigheid is op deze zoekterm gezocht. Deze zoektocht respectievelijk 31 en 1 publicatie(s) op. Deze bronnen lijken inhoudelijk in grote mate overeen te komen met de resultaten van de zoekterm '*Statiegeld*'. Om deze reden worden deze resultaten buiten beschouwing gelaten. Hiermee komt het totaal aantal overheidsdocumenten uit op 196. Deze documenten zijn vervolgens

⁴ Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>.



handmatig gescand. Dit is gedaan door eerst naar de titel en de beschrijving te kijken. Bij het vermoeden dat het document relevante informatie zou bevatten, is het uitgebreid geanalyseerd. De daadwerkelijk relevante informatie is opgenomen in de uitgebreide casusbeschrijving in bijlage 1.

2.3 Analyse media

Voor de media-analyse is gebruik gemaakt van het programma LexisNexis® Academic⁵. LexisNexis® maakt het mogelijk om duizenden betrouwbare bronnen te doorzoeken. De database is in het bijzonder opgericht voor gebruik bij onderzoek in het hoger onderwijs (LexisNexis, 2018).

LexisNexis® doorzoekt de beschikbare bronnen vanaf 1980 tot het heden. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het tijdsbestek van 3 augustus 1998 tot en met 30 november 2018. Dit is gedaan door te filteren op datum, gebruikmakend van de functie *Datum is van t/m*.

LexisNexis® maakt het mogelijk om bepaalde bronnen op te nemen of juist uit te sluiten. Voor dit onderzoek zijn alle Nederlandstalige bronnen gebruikt. Hier is voor gekozen omdat bij het experimenteren met het verenigen van het zoekproces, bijvoorbeeld door alleen landelijke dagbladen te selecteren, veel relevante informatie gefilterd werd. Dit heeft er mee te maken dat er op diverse momenten gedurende de looptijd van de casus gebruik is gemaakt van het op dezelfde dag plaatsen van hetzelfde nieuwsbericht in diverse lokale dagbladen.

Door in de categorie *Alle nieuws* te zoeken op de zoekterm *statiegeld* AND⁶ *fles* zijn 1.358 bronnen gevonden⁷, de oudste dateert van 11 augustus 1998 en de jongste is van 24 november 2018. Het totaal bestaat uit de volgende bronnen en aantallen: kranten (1.231), branche-vakbladen (70), tijdschriften (68) persbureaus & persberichten (34), websites (24) en internetpublicaties (1). Het optellen van de verschillende bronnen leidt tot een totaal van 1.428 bronnen. Het verschil tussen het eerdergenoemde aantal van 1.358 gevonden bronnen en deze optelsom is te verklaren door het automatische ontdebelfilter van LexisNexis® waarbij resultaten met een redelijke of sterke gelijkenis worden samengevoegd.

LexisNexis® biedt de mogelijkheid om de resultaten te filteren op aanwezigheid van bepaalde zoektermen zodat het totaalaantal minder wordt. Dit bleek echter tot gevolg te hebben dat ook relevante bronnen werden gefilterd. Om deze reden is besloten om het totaal van 1.358 bronnen te scannen op basis van de titel. Bij een titel die betrekking had op de statiegeld discussie in Nederland is de bron geopend waarna gekeken is of de inhoud relevant was voor de casus. Indien dit het geval was, is de bron opgenomen in de uitgebreide casusanalyse zoals die te vinden is in bijlage 1. De bronnen

⁵ LexisNexis® Academic was voor de onderzoeker beschikbaar via de online catalogus van de Universiteit Leiden. Voor alle gebruikte bronnen geldt dat een permanente link is opgenomen in de literatuurlijst. Deze link is ook te gebruiken zonder toegang tot LexisNexis® Academic.

⁶ Het gebruikmaken van de AND-connector zorgt ervoor dat gezocht wordt naar bronnen waar beide termen in voorkomen (LexisNexis, z.d.)

⁷ Een volledig overzicht van de herkomst van de bronnen is opgenomen in bijlage 3.

die niet relevant waren gingen in grote mate over statiegeld op plastic flessen in het buitenland of over statiegeld op andere producten dan plastic flessen.

Net als bij de analyse van de overheidsdocumenten is ook bij de media-analyse gezocht op de synoniemen voor statiegeld, te weten *retourpremie* en *terugbrengpremie*. Bij beide zoekterm tevens met de toevoeging AND fles gezocht. Deze zoektocht in LexisNexis® levert respectievelijk 17 en 1 bron(nen) op. Deze bronnen lijken inhoudelijk in grote mate overeen te komen met de resultaten van de zoekterm *statiegeld*. Om deze reden worden deze resultaten buiten beschouwing gelaten. Hiermee komt het totaal aantal bronnen van de media-analyse uit op 1.358.

2.4 Analyse onderzoeksresultaten

Tussen juli 2000 en maart 2018 heeft het onderwerp viermaal op de agenda gestaan, in dit onderzoek het eerste tot en met het vierde deel van de statiegeld discussie genoemd. Onderstaand is dit schematisch weergegeven. De onderzoeksresultaten zijn gebruikt om een uitgebreide casus op te stellen, deze is opgenomen in bijlage 1. Een beknopte versie van deze casus is opgenomen in hoofdstuk 4.

Deel	Start	Einde	Reden
1	Juli 2000		Tegengaan milieubelasting
		Mei 2001	Minister sluit overeenkomst met industrie
2	December 2005		Afgesproken reductiedoelstelling niet gehaald
		Juni 2006	Staatssecretaris stelt: geen draagvlak bij industrie
3	April 2010		Verbruik schaarse grondstoffen en milieuwinst
		Maart 2012	Staatssecretaris sluit akkoord met industrie
4	Oktober 2016		Onderzoek kosten en effectiviteit invoering statiegeld
		Maart 2018	Staatssecretaris geeft industrie twee jaar tot oplossing

Tabel 1: Schematisch overzicht statiegeld op de politieke agenda

2.5 Betrouwbaarheid & validiteit

Onderzoekers willen betrouwbaar en valide onderzoek uitvoeren, dit zijn dan ook centrale aandachtspunten bij het verrichten van allerhande metingen. Perfecte betrouwbaarheid en validiteit bestaat niet maar het ideaal is om daar zoveel mogelijk naar te streven. Betrouwbaarheid houdt in dat het onderzoek en de metingen consistent zijn uitgevoerd. Validiteit gaat over waarachtigheid, hoe goed past een theoretisch concept bij de realiteit. Bij kwantitatief onderzoek wordt hier heel precies naar

gekeken. Bij kwalitatief onderzoek worden ze anders toegepast, al worden de centrale aandachtspunten in de kern wel omarmd (Neuman, 2014: 211-218).

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid bij kwalitatief onderzoek is lastig omdat er vaak processen worden onderzocht in de tijd gezien instabiel zijn. De ontwikkelende interactie van de onderzoeker met het onderzochte en de ontwikkeling van het onderzochte zelf maakt dat het proces als geheel zich ontwikkelt naarmate de tijd verstrijkt. Het is dan ook geaccepteerd dat verschillende onderzoekers die gebruik maken van verschillende onderzoeksmethoden karakteristieke onderzoeksresultaten behalen (Neuman, 2014: 18).

Voor dit onderzoek geldt dat gebruik is gemaakt van twee betrouwbare databases, namelijk de informatievoorziening van de Nederlandse overheid via de openbaar toegankelijke website <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/> en de online database voor hoger onderwijs LexisNexis® Academic. Deze laatste is niet openbaar toegankelijk, maar alle gebruikte informatie is met een permanente en openbare link opgenomen in de bronnenlijst. Er is nauwgezet beschreven hoe beide databases gebruikt zijn zodat eenieder die dat wil het onderzoek kan reproduceren. Voor dit gedeelte geldt dan ook dat er een hoge mate van betrouwbaarheid verwacht wordt. Bij het opstellen van de uitgebreide casusbeschrijving door het scannen de 1.554 gevonden bronnen is door de onderzoeker een inschatting gemaakt van welke informatie relevant was voor het onderzoek. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat er voor- en tegenstanders van de invoering van statiegeld voor kleine plastic flesjes zijn. Het reproduceren van het onderzoek waarbij slechts vanuit een beide partijen wordt bekeken, zou dan ook kunnen leiden tot een andere en (meer) vertekende uitkomst.

De onderzoeker is een beleidsmedewerker op het gebied van zwerfafval bij de gemeente Den Haag en heeft vanuit zijn professie kennis en ervaring over en met het onderwerp statiegeld op kleine plastic flesjes. Deze kennis en ervaring kan zorgen voor een vooringenomen standpunt met betrekking tot het onderwerp. Door de statiegeld Discussie vanuit beide partijen te bekijken en ten alle tijden een neutrale schrijfwijze te hanteren is getracht om de invloed van zowel de door de onderzoeker gemaakte inschattingen en de aanwezige kennis en ervaring tot een minimum te beperken. De genoemde zaken doen echter wel af aan de eerdergenoemde hoge mate van betrouwbaarheid.

Validiteit

Validiteit bij kwalitatief onderzoek betekent dat datgene waarvan de onderzoeker beweert dat het de waarheid is, op zijn minst plausibel is. Plausibel betekent dat de data en de gedane uitspraken geen willekeurige uitspraken zijn maar dat ze ook niet de exacte werkelijkheid weerspiegelen. Daarnaast krijgen de bevindingen van de onderzoeker een hogere mate van validiteit wanneer meerdere vormen van empirische data worden gebruikt. Tot slot kan de validiteit verhoogd worden wanneer de



onderzoeker continu diverse databronnen gebruikt en kijkt naar de onderlinge verbondenheid (Neuman, 2014: 220)

De in dit onderzoek gebruikte theorie van Kingdon, het driestromenmodel, wordt sinds zijn introductie in 1984 breed gebruikt voor onderzoek naar beleidsverandering. Sabatier merkt wel op dat het model van Kingdon niet altijd even helder en intern consistent is als men zou willen, maar het model lijkt wel toepasbaar te zijn in een brede variëteit aan publieke arena's (Sabatier, 1999: 9).

De belangrijkste factoren uit het model van Kingdon zijn in hoofdstuk 3 uitgebreid beschreven en geoperationaliseerd. Het beschrijven van de factoren zorgt voor een begrip over wat een factor inhoudt, het operationaliseren zorgt ervoor dat de factoren in de data herkenbaar worden. Voor de uitgebreide casusbeschrijving, zoals deze is opgenomen in bijlage 1, geldt dat er gebruik is gemaakt van een twee betrouwbare databases. Ieder deel van de statiegelddiscussie is op basis van beide zo duidelijk mogelijk beschreven waarbij een grote verscheidenheid aan bronnen is gebruikt. De uitspraken die gedaan worden over de aan- of afwezigheid van bepaalde factoren zijn dan ook intern valide te noemen. De resultaten van dit onderzoek zijn niet breed te generaliseren, dit zorgt voor de afwezigheid van externe validiteit.

3. Literatuuronderzoek & theorie

De statiegelddiscussie in Nederland duurt inmiddels 18 jaar. Gedurende deze 18 jaar heeft het onderwerp statiegeld op kleine plastic flesjes viermaal op de agenda gestaan en viermaal is dezelfde keuze gemaakt, namelijk om statiegeld op kleine plastic flesjes niet of niet direct in te voeren. In plaats daarvan heeft het bedrijfsleven meerdere keren de ruimte gekregen om via een andere weg reductiedoelstellingen voor zwerfafval en ambitieuze doelstellingen voor recycling te behalen.

Om beleidsverandering, of het uitblijven daarvan, te kunnen onderzoeken is het van belang om allereerst te begrijpen wat beleid is en hoe het tot stand komt. In dit hoofdstuk wordt het begrip beleid en de totstandkoming van beleid toegelicht. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt het driestromenmodel van Kingdon geïntroduceerd. Aan de hand van de factoren uit het driestromenmodel wordt de statiegelddiscussie geanalyseerd.

3.1 Beleid

In het boek *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap* van Hoogerwerf & Herwijer (2003: 20-21) wordt een dergelijk streven naar het bereiken van bepaalde doelstellingen met bepaalde middelen in een bepaald tijdsbestek beleid of beleidsinhoud genoemd. Beleid is volgens Hoogerwerf & Herweijer tweezijdig. Naast dat het een samenstelling is van doelstellingen, middelen en tijdskeuzen is het ook een antwoord op een probleem in de samenleving.

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over beleid, dan gaat het over het handelen van de overheid. De overheid bestaat uit instanties die op bepaalde gebieden het gezag hebben om bindende besluiten te nemen en deze ook te handhaven (Hoogerwerf & Herweijer, 2003: 37).

Howlett, Ramesh & Perl (2009: 4) beschrijven het maken van beleid als zijnde toegepaste probleemoplossing door beleidsdoelstellingen aan beleidsmiddelen te koppelen. Het proces van het matchen van de doelstellingen en de middelen heeft twee dimensies: de technische dimensie en de politieke dimensie.

De technische dimensie zoekt naar de optimale balans tussen het doel en het middel. De politieke dimensie zoekt naar de balans tussen de opvattingen van de verschillende betrokken partijen, ook wel actoren genoemd. De actoren zijn het vaak niet eens over enerzijds de formulering van het probleem en anderzijds over de te formuleren doelstellingen en in te zetten middelen, ook wel het formuleren van de oplossing genoemd.

Volgens Bovens, 't Hart & Van Twist (2007: 99) is beleid het per geval bepalen op welke manier ontwikkelingen gestuurd worden. In het geval van overheidsbeleid gaat het om maatschappelijke ontwikkelingen. Beleid gaat over het geheel aan voornemens, keuzes en acties van een of diverse overheidsinstanties met als doel het sturen van de maatschappelijke ontwikkeling.

3.2 Milieubeleid

Het milieubeleid is een specifieke vorm van beleid waarin wordt ingegaan op de vraagstukken die het milieu bedreigen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) omschrijft het milieuvraagstuk primair als een gedragsprobleem. Problemen in het milieu ontstaan volgens de WRR doordat consumenten en producenten het milieu niet voldoende meenemen in hun afwegingen. Hierbij wordt aangevuld dat het ook gaat om problematiek uit het verleden, de ‘oude’ milieuschade die moet worden opgeruimd. De WRR stelt dat er drie wegen zijn waarlangs de noodzakelijke gedragsverandering die nodig is om de doelstellingen van milieubeleid te realiseren: (1) via de eenzijdige dwangrelatie van gebods- en verbodsbepalingen, ook wel directe regulering genoemd, (2) via de tweezijdige transacties waarbij met sancties prestaties en tegenprestaties worden afgedwongen door middel van privaatrechtelijke of financiële regulering en (3) door middel van informeren, overleggen en overreden, ook wel de sociale regulering genoemd (WRR, 1992: 9). Statiegeld wordt door de WRR vergeleken met gereguleerde heffing en er wordt gesteld dat het vanuit milieuoogpunt ongewenst gedrag bijna volledig wordt voorkomen. Als noodzakelijke randvoorwaarde wordt gesteld dat het product of de verpakking een herkenbaar en meetbaar restproduct moet hebben dat op een centrale plaats kan worden ingezameld (WRR, 1992: 89).

3.3 Beleidscyclus

Het maken van overheidsbeleid is een complex proces waarbij veelvuldig besluiten worden genomen door diverse individuen en organisaties binnen overheden. Deze besluiten worden op hun beurt weer beïnvloed door anderen, zowel binnen als buiten de overheid. In historisch perspectief wordt het maken van overheidsbeleid gezien als een proces die door bepaalde opeenvolgende stappen van probleem naar beleid gaat. Deze opeenvolgende stappen zijn agendavorming, beleidsformulering, besluitvorming, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie. Agendavorming gaat over het proces dat ervoor zorgt dat problemen onder de aandacht van de overheid komen. Beleidsformulering gaat over het formuleren van verschillende oplossingen. Besluitvorming gaat over het keuzeproces, het wel of niet nemen van een besluit. Beleidsimplementatie gaat over hoe de overheid de gekozen oplossing uitvoert. Beleidsevaluatie gaat over het monitoren van de effecten van de gekozen oplossing op het probleem. Dit wordt gedaan door zowel de overheid als door andere partijen buiten de overheid (Howlett et al., 2009: 10-12). In dit onderzoek wordt gekeken naar de derde stap, de besluitvorming of het keuzeproces

3.4 Keuzeproces

Wanneer het gaat om het maken van keuzes of besluiten zijn er een beperkt aantal mogelijkheden. Een besluit kan worden gezien als positief of negatief of een besluit kan niet worden genomen (Howlett et al., 2009: 141-142). Bij het maken van een positief besluit verandert de huidige situatie dusdanig dat het veel aandacht genereert in de literatuur over besluitvorming. Bij het maken van een negatief besluit

wordt bewust gekozen voor het behouden van de huidige situatie. Bij het niet nemen van een besluit zijn bepaalde oplossingen al in een eerder stadium afgefallen.

3.5 Beleidsverandering

In Nederland wordt statiegeld sinds de jaren 50 van de 20^e eeuw gebruikt. Statiegeld leidt tot het hergebruik van verpakkingen en houdt daarmee de kosten voor het verpakkingsmateriaal laag (Statiegeld, 2018). Op het moment van schrijven is statiegeld in Nederland geregeld in het Besluit beheer verpakkingen 2014 (Besluit beheer verpakkingen 2014, 2014). Dit besluit gaat over verpakkingen voor alle producten ongeacht het materiaal waar het van gemaakt is. In paragraaf 6 van het besluit wordt ingegaan op statiegeld op drankverpakkingen. Deze paragraaf is tot op heden nog niet in werking getreden. Wanneer de staatssecretaris op 10 maart 2018 wel had gekozen voor de invoering van statiegeld was dan ook geen sprake geweest van de introductie van nieuw beleid maar van aanpassingen aan het bestaande beleid, ook wel beleidsverandering genoemd.

3.6 Theorieën over beleidsverandering

In zijn boek *The Need for Better Theories* beschrijft Paul A. Sabatier een zevental theoretische frameworks, of kaders, met betrekking tot het beleidsproces. De aanleiding voor het schrijven van het boek was de toegenomen kritiek op een tot dan toe breed gebruikt kader *The Stages Heuristic*, ook wel de tekstboek benadering genoemd (Sabatier, 1999: 6-7). De kaders die in het boek behandeld worden noemt Sabatier veelbelovend en hij heeft ze geselecteerd aan de hand van een viertal criteria: (1) ze moeten redelijkerwijs voldoen aan de criteria van een wetenschappelijke theorie. De concepten en voorstellen moeten relatief helder en intern consistent zijn, het moet helder de causale krachten in beeld brengen, ze moeten falsificeerbare hypothesen opwekken en ze moeten een brede scope hebben, (2) elk kader moet onderworpen zijn aan een flink aantal recente conceptuele ontwikkelingen en empirisch getest zijn, (3) elk kader moet een theorie zijn die op zoek is naar het verklaren van een groot deel van het beleidsproces en (4) elk kader moet ingaan op de brede set van factoren die door wetenschappers actief op het gebied van het maken van publiek beleid belangrijk worden gevonden, zoals: conflicterende waarden en interesses, informatiestromen, institutionele regelingen en variatie in de sociaaleconomische omgeving (Sabatier, 1999: 7-8).

De kaders die in het boek benoemd worden zijn: The Stages Heuristic, Institutional Rational Choice, The Multiple-Streams Framework, Punctuated-Equilibrium Framework, The Advocacy Coalition Framework, Policy Diffusion Framework en The Funnel of Causality en andere kaders die gebruikt kunnen worden bij vergelijkende grote-*N* studies (Sabatier, 1999: 8-9).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een van de genoemde kaders, namelijk The Multiple-Streams Framework van Kingdon. Onderstaand wordt de strekking van dit kader en de keuze voor dit kader kort toegelicht.

3.7 The Multiple-Streams Framework van Kingdon

The Multiple-Streams Framework, ook wel het driestromenmodel genoemd, wordt behandeld aan de hand van het boek *Agenda's, Alternatives and Public Policies*. Het boek wordt tot op de dag van vandaag gebruikt om beleidsverandering te verklaren. Het boek helpt met het begrijpen waarom bestuurders hun aandacht wel op het een richten en niet op het ander, hoe hun agenda's van tijd tot tijd veranderen en hoe zij hun keuzes inperken van een groot aantal alternatieven tot slechts een handjevol. Anders gezegd: het boek probeert bij te dragen aan een beter begrip van wat er gebeurt voordat er keuzes gemaakt kunnen worden ten aanzien van publiek beleid (Kingdon, 2014: 2).

De reden dat voor dit onderzoek gebruikt wordt gemaakt van het driestromenmodel heeft te maken met het feit dat er geen grote beleidsverandering is geweest. Het analyseren van de factoren uit het model van Kingdon verschaft mogelijk meer inzicht in het uitblijven van een grote beleidsverandering. Zo kan het zijn dat een van de drie stromen onvoldoende aanwezig was, er geen entrepreneur was of bijvoorbeeld dat de inzet van de entrepreneur geen effect heeft gehad.

In het kort bestaat het maken van overheidsbeleid uit minimaal vier processen: (1) het bepalen van de agenda, (2) het bepalen van de oplossingen waaruit gekozen kan worden, (3) een gezaghebbend orgaan dat een keuze maakt voor een van de oplossingen en (4) het implementeren van deze keuze (Kingdon, 2014: 2-3).

Het driestromenmodel is voor het eerst gepubliceerd in de eerste versie van het boek uit 1984. Deze behandeling is op dezelfde wijze gestructureerd als het boek en bevat voornamelijk de vijf centrale factoren van het model, te weten: (1) de probleemstroom of de politieke agenda, (2) de oplossingenstroom, (3) de politieke stroom, (4) het beleidsraam en (5) de policy entrepreneur (Kingdon, 2014: 1).

Kingdon onderscheidt een drietal processen, of stromen, namelijk: problemen, oplossingen en politiek. Volgens Kingdon kunnen alle drie de stromen zowel een drijvende als beperkende factor zijn. Wanneer ze een drijvende factor zijn dan zorgen ze ervoor dat agendapunten hoger en prominenter op de agenda komen. Wanneer ze een beperkende factor zijn dan voorkomen ze dat ze stijgen op de agenda. Sommige agendapunten komen niet hoger omdat ze te duur zijn, er een gebrek aan draagvlak is, er meer wordt gehecht aan andere gewichtige belangen of simpelweg omdat er andere agendapunten zijn die op dat moment de aandacht vragen. Tot slot wijst Kingdon erop dat de verandering op meerdere wijzen tot stand kan komen. Zo kan het incrementeel zijn, waarbij verandering in kleine geleidelijke stapjes gaat. Verandering kan ook plotseling en kortstondig zijn maar dan wel ineens voor veel verandering zorgen (Kingdon, 2014: 15-18).



Actoren

Bronnen voor agendapunten zijn volgens Kingdon: de president en het congres, ambtenaren en diverse groepen buiten de overheid waaronder de media, belangengroepen, politieke partijen en de mensen in de samenleving (Kingdon, 2014: 16).

Actoren binnen de overheid

Wanneer het bestuur iets belangrijk vindt, dan vinden veel andere deelnemers binnen de overheid dit vaak ook. Waar het te ver gaat om te zeggen dat het bestuur de beleidsagenda van de overheid volledig bepaalt, bepalen zij deze wel in belangrijke mate. Wanneer gesproken wordt over het bestuur dan kan het gaan om een of een combinatie van drie actoren: de president, de stafmedewerkers rondom de president en de aangestelde politiek medewerkers op departementen rondom de president. Het onderzoek van Kingdon laat zien dat het bestuur in 94% van zijn interviews als belangrijke actor wordt aangemerkt. Dit laat volgens Kingdon zien dat het bestuur een belangrijke speler is in het beleidsformatieproces (Kingdon, 2014: 21-22).

Ambtenaren worden vaak ook een belangrijke rol toegedicht bij de totstandkoming van agendapunten. Zo hebben ze de benodigde expertise, zijn ze toegewijd aan de principes binnen hun programma's, willen ze hun programma's graag uitbreiden en zijn ze een constant aanwezige factor. Op basis van deze punten hebben ze vaak goede contacten met de politiek medewerkers, waardevolle relaties met belangengroepen en leden van het congres. Dit helpt met het op gang komen en het in standhouden van de informatiestroom die noodzakelijk voor de totstandkoming van agendapunten. Toch zijn ambtenaren volgens Kingdon lang niet zo invloedrijk als het bestuur. In slechts 32% van de interviews worden ze als belangrijke actor benoemd (Kingdon, 2014: 30)

Actoren buiten de overheid

Belangengroepen worden gezien als een van de belangrijkste actoren buiten de overheid. Omdat zij zich bezighouden met het beschermen van de huidige voordelen en privileges, beïnvloeden zij de overheidsagenda meer door potentiële agendapunten te blokkeren dan door agendapunten te ondersteunen en ze zo meer prominent op de agenda te krijgen. Belangengroepen zijn niet geïnteresseerd in het structureren van de overheidsagenda, maar ze proberen hun voorkeursoplossingen toe te voegen wanneer de agenda al bepaald is door een ander proces of een andere participant. Belangengroepen die de steun hebben van het electoraat en zo in staat zijn om de economie, de cohesie of de organisatie te beïnvloeden, hebben vaak meer middelen ter beschikking. Dit is echter geen garantie voor succes.

Academici, onderzoekers en consultants hebben meer invloed op de oplossingen dan op de agenda. Ook hebben ze meer invloed op het bepalen van de ingeslagen richting voor de lange termijn dan op de uitkomsten op korte termijn. De massamedia blijkt minder belangrijk. Zij rapporteren meer achteraf

over gebeurtenissen dan dat ze de overheidsagenda beïnvloeden. Wat de media indirect wel doet, is het beïnvloeden van de publieke opinie, welke op zijn beurt weer de politici beïnvloedt. De media veroorzaakt geen gebeurtenissen maar vergroot ze uit. Gespecialiseerde media, gericht op specifieke vakgebieden, communiceren binnen bepaalde beleidsgroepen waardoor ze mogelijk een grotere invloed hebben op agenda's en oplossingen dan de massamedia.

Actoren die gerelateerd zijn aan de verkiezingen en de publieke opinie hebben beiden meer invloed op de overheidsagenda dan op de oplossingen. Verkiezingen monden uit in wisselingen van kabinetten en de omslag van het congres. Beiden hebben grote invloed op de agenda. Campagnebeloftes en de wensen van politieke partijen bepalen de richting van beleid in mindere mate. Ze bepalen wel de algemene thema's waarover het gaat en beïnvloeden zo de agenda maar ze zijn niet specifiek genoeg om onderdeel uit te maken van discussies over oplossingen.

Opvattingen van politici over de publieke opinie hebben wel invloed op de overheidsagenda. Vaak werkt de publieke opinie echter als een beperkende factor op de mogelijkheden dan als een drijvende kracht achter een specifiek agendapunt.

Het onderscheid tussen actoren binnen en buiten de overheid kan ook gemaakt worden op basis van zichtbare en onzichtbare actoren. Zichtbare actoren proberen de agenda te beïnvloeden en wenden zich daarna tot de specialisten in de minder zichtbare beleidsgroepen, zoals ambtenaren, stafmedewerkers, onderzoekers en belangengroepen voor het palet aan oplossingen waar het gezaghebbend orgaan uit kan kiezen (Kingdon, 2014: 67-70).

3.7.1 Probleemstroom

Op ieder gegeven moment kunnen mensen binnen en buiten de overheid zich bezighouden met een lange waslijst aan problemen. Echter houden ze zich maar bezig met een aantal van die problemen waarbij de anderen genegeerd worden. Indicatoren, belangrijke gebeurtenissen, of focussing events, en feedback vanuit bestaande programma's beïnvloeden waar de beleidsmakers zich op richten.

De overheid wordt systematisch voorzien van informatie over bepaalde activiteiten en gebeurtenissen. Kingdon noemt dit indicatoren en geeft voorbeelden als het aantal slachtoffers van auto-ongelukken, ziektes, inenting, de prijzen van consumentengoederen en vele anderen. Naast deze systematische informatie worden ook vaak onderzoeken uitgevoerd waar de overheid informatie uit haalt. Veranderingen in de indicatoren of uitkomsten van bepaalde onderzoeken kunnen reden zijn om iets als een probleem te definiëren. Of iets ook daadwerkelijk als probleem wordt gezien hangt ook af van de interpretatie van de indicatoren. Onjuiste interpretatie kan ervoor zorgen dat iets ten onrechte als een probleem wordt aangemerkt. Andersom kan onjuiste interpretatie er ook voor zorgen dat een probleem niet tijdig wordt aangepakt.



Soms is dit echter niet voldoende en is een crisis nodig alvorens een probleem wordt onderkend. Een dergelijke crisis die de aandacht vestigt op bepaalde problematiek noemt Kingdon focussing events. Een crisis, een ramp, persoonlijke ervaringen van politici of een bepaald persoon of onderwerp dat symbool kan staan voor bredere problematiek. Een focussing event op zichzelf is vaak niet voldoende maar heeft vaak ondersteuning nodig in de vorm van bijvoorbeeld veranderende indicatoren of een tweede focussing event.

Daarnaast krijgen beleidsmakers feedback, of terugkoppeling, uit reeds bestaande en lopende overheidsprogramma's. Deze feedback leidt vaak tot de ontdekking van problemen. Programma's die niet werken zoals bedoeld of implementatie die niet goed gaat omdat besluiten anders worden geïnterpreteerd dan ze bedoeld waren. Deze feedback kan bij beleidsmakers terechtkomen door middel van de eerder benoemde indicatoren. Vaak komen ze echter via informele kanalen onder de aandacht.

Problemen verdwijnen soms net zo snel als ze opkwamen. Problemen verdwijnen omdat de overheid van mening is dat ze het hebben opgelost. Soms is er inderdaad een oplossing aangedragen maar was deze onvoldoende en ontstaan diverse nieuwe problemen. Na het ogenschijnlijk oplossen van het ene probleem richt de aandacht zich op andere, op dat moment, belangrijkere zaken. Andere problemen verdwijnen vanzelf, zonder dat de overheid er aandacht aan heeft besteed. Dit heeft ermee te maken dat het veel energie kost voor betrokkenen om een onderwerp op de agenda te houden. Wanneer blijkt dat er geen wetgeving of andere besluitvorming gaat plaatsvinden dan wordt er niet langer energie in het onderwerp gestoken en verdwijnt het van de agenda (Kingdon, 2014: 90-104).

3.7.2 Oplossingenstroom

De oplossingenstroom produceert niet één specifieke oplossing maar een korte lijst met diverse oplossingen. Over deze lijst bestaat geen consensus tussen beleidsmakers, maar meer een afspraak dat een aantal oplossingen prominent in beeld komen. Het hebben van een aantal levensvatbare alternatieven vergroot de kans dat het onderwerp op de besluitenagenda komt. Beleidsgemeenschappen bestaan uit specialisten op een bepaald gebied zoals gezondheid, veiligheid of milieu zowel binnen als buiten de overheid. Binnen deze gemeenschappen worden vele ideeën op verschillende momenten in de tijd overwogen als oplossing. De serieuze ideeën overleven vaak, soms in gewijzigde vorm, soms gecombineerd. Vaak worden voorstellen gedaan als oplossing voor bepaalde problematiek. Binnen overheden worden niet altijd oplossingen bedacht om problemen op te lossen. Soms wordt met de oplossing in de hand gezocht naar een probleem om op te lossen.

Er zijn een aantal zaken nodig voor een oplossing om levensvatbaar te zijn. Zo moet een idee technisch haalbaar zijn, ze moeten voldoende uitgewerkt zijn en in staat zijn om geïmplementeerd te worden. Voor een oplossing wordt aangedragen moet het dan ook eerst duidelijk zijn of het daadwerkelijk het probleem gaat oplossen. Daarnaast moeten de waarden van de oplossing aansluiten bij de waarden van de specialisten. Kingdon noemt in zijn boek het voorbeeld van het beeld dat

mensen hebben van de juiste omvang van de overheid tegenover de private sector. Hierop is de ideologie die iemand aanhangt van invloed. De dominante ideologie kan de uitkomsten van beleid dan ook beïnvloeden. Tot slot moet er rekening worden gehouden met toekomstige beperkingen. Hierbij wordt ten eerste gekeken naar de kosten van het beleid, nu en in de toekomst wanneer budgetten mogelijk gekort worden. Ten tweede wordt gekeken naar de maatschappelijke acceptatie van een oplossing. Als laatste wordt rekening gehouden met de steun of de weerstand van de gekozen bestuurders (Kingdon, 2014: 116-144).

3.7.3 Politieke stroom

Ten derde wordt de agenda beïnvloed door politieke processen. Kingdon beschrijft dit in zijn boek waarbij hij begint bij het publiek en toewerkt naar de overheid. Hij start bij de vaag gedefinieerde maar belangrijke nationale stemming. Dit kan op diverse manieren beschreven worden maar het gaat om het feit dat een vrij groot aantal mensen in een land langs ongeveer dezelfde lijn denkt, en dat deze nationale stemming van tijd tot tijd wijzigt.

Vervolgens zijn er georganiseerde politieke krachten aanwezig in een land, bestaande uit de druk die belangengroepen uitoefenen, politieke mobilisatie en het gedrag van de politieke elite. Wanneer belangrijke beleidsmakers zien dat deze krachten gemiddeld gezien positief staan tegenover een bepaald onderwerp, dan zijn zij gemotiveerd om op dat onderwerp in te zetten. Wanneer er meer verdeeldheid is tussen de politieke krachten, betekent dit niet direct dat een onderwerp niet op de agenda komt. Wel weet de beleidsmaker dat er mogelijk een hogere prijs betaald moet worden om het onderwerp behandeld te krijgen.

Tot slot is er nog de overheid zelf. De wisseling van kabinetten markeren veranderingen van de politieke agenda en bieden de mogelijkheid om sommige onderwerpen prominenter in beeld te brengen en anderen voorlopig te parkeren. Wanneer het gaat om actoren bij de overheid dan wordt agendaverandering op twee manieren gerealiseerd: (1) personen op belangrijke posities veranderen hun prioriteiten en (2) de personen op belangrijke posities worden gewisseld. Binnen de politieke stroom ontstaat consensus niet door het overtuigen van de ander door middel van argumenten maar wordt onderhandeld. Een ander een gunst verlenen op het ene moment kan persoonlijke bijval betekenen op een later moment.

De belangrijke actoren binnen de politieke stroom houden goed in de gaten of een idee door het algemene publiek getolereerd zal worden. Indien dit niet het geval is, dan zal een dergelijk idee wanneer het wordt nagejaagd mogelijk leiden tot nadelige effecten bij de volgende verkiezingen (Kingdon, 2014: 146-164).

3.7.4 Beleidskoppelaar

De *policy entrepreneur*, of beleidskoppelaar, is een persoon die middelen zoals tijd, geld, energie en reputatie gebruikt om op het juiste moment een bepaald beleid te promoten en daarmee mogelijk een

beleidsraam te openen. Dit doet de beleidskoppelaar niet voor niets, hij verwacht hier in de toekomst een zeker voordeel uit te halen. De beleidskoppelaar is niet gebonden aan een bepaalde formele positie in relatie tot het beleidsthema maar kunnen vaak worden aangewezen als centrale figuren binnen een proces van beleidsverandering.

De beleidskoppelaar heeft zekere eigenschappen die maken dat zij of hij succesvol is. Ten eerste hebben ze een zekere grond op basis waarvan ze gehoord worden, bijvoorbeeld hun expertise, de mogelijkheid om namens anderen te spreken of een formele positie waarin ze besluiten kunnen nemen. Ten tweede staan ze bekend om hun netwerk en onderhandelings talent. Tot slot, en Kingdon benoemt dit als het meest belangrijke punt, zijn beleidskoppelaars vasthoudend (Kingdon, 2014: 179-181).

3.7.5 Het beleidsraam

Wanneer de stromen bij elkaar komen ontstaat er een beleidsraam, *a window of opportunity*. Dit is een mogelijkheid voor voorstanders van bepaalde voorstellen om hun oplossingen onder de aandacht te brengen of de aandacht te verschuiven naar de door hun belangrijk geachte problemen. De verschillende stromen komen samen op cruciale momenten. Een probleem wordt herkend, een oplossing wordt ontwikkeld en is beschikbaar binnen de beleidsgroep. Daar bovenop zijn er maar weinig beperkende omstandigheden aanwezig. De *policy entrepreneur* speelt een grote rol bij het ontstaan van het open beleidsraam, het verbinden van de problemen en oplossingen, het overwinnen van mogelijke beperkingen en het gebruik maken van politiek gunstige omstandigheden.

Beleidsramen dienen zich aan en zijn slechts een korte tijd geopend. Wanneer de actoren het nalaten om hier gebruik van te maken dan moeten ze wachten tot de volgende situatie zich aandient. Het open beleidsraam heeft invloed op de besluitenagenda. Wanneer een agendapunt op de besluitenagenda staat is het nog geen zekerheid dat erop geacteerd wordt maar het is een meer actieve status dan wanneer het op de overheidsagenda staat. Wanneer een beleidsraam zich opent dan voelen de actoren dat de kans bestaat dat er op hun agendapunt geacteerd wordt en ontstaat er een prioritering binnen de agendapunten op de besluitenagenda. De andere kant van het verhaal is dat actoren afhaken wanneer er geen beleidsraam is. Ze zijn niet voornemens om hun tijd, politieke kapitaal en energie in een op dat moment ogenschijnlijk verloren zaak te steken. Ditzelfde gaat ook op voor de onderhandelingsruimte, wanneer er geen beleidsraam is dan worden opvattingen vaak extremer. Zodra er weer een beleidsraam opent, en er kans op succes is, worden de opvattingen vaak veel flexibeler.

Kijkend naar het onderscheid tussen de agenda en de oplossingen en in het algemeen naar de drie processtromen dan kan gesteld worden dat de agenda meer wordt beïnvloed door de probleem- en de politieke stroom en dat de oplossingen meer worden beïnvloed door de beleidsstroom. Een beleidsraam gaat vaak open wanneer er een verandering is in de politieke stroom, bijvoorbeeld door de wisseling naar een nieuw kabinet. Of het opent omdat een nieuw probleem de aandacht trekt van bestuurders en hun naaste medewerkers.

Wanneer een beleidsraam sluit dan kan dit meerdere oorzaken hebben. Ten eerste kunnen actoren het gevoel hebben dat ze het probleem hebben geadresseerd door het nemen van een besluit of het maken van een wet. Ten tweede kunnen actoren falen en er dus niet in slagen om tot een besluit of wet te komen. Ten derde kan het zo zijn dat de crisis of het *focussing event*, dat ervoor zorgde dat het beleidsraam openging, voorbij is. Crisis en focussing events staan bekend om hun korte looptijd. Ten vierde kan wanneer veranderingen bij medewerkers hebben geleid tot het openen van het beleidsraam, een volgende verandering weer leiden tot het sluiten van het beleidsraam. Tot slot kan het beleidsraam zo nu en dan sluiten omdat er geen oplossingen voor handen zijn. Het raam gaat dan dicht omdat de mogelijke oplossingen niet binnen handbereik liggen (Kingdon, 2014: 165-170).

3.8 Conclusie

Waar de probleemstroom, of de agenda, de totale lijst aan problemen is, bevat de oplossingenstroom een lijst met mogelijke oplossingen voor problemen. De politieke stroom, waar politieke processen spelen, is van invloed op zowel welke problemen behandeld worden als ook op welke oplossingen geschikt worden geacht. Binnen iedere stroom bestaan een diverse actoren en afhankelijkheden die het succes of het falen van bepaald beleid beïnvloeden. Op zekere momenten komen de verschillende stromen samen, al dan niet geholpen door een beleidskoppelaar, en ontstaat kortstondig een beleidsraam. Tijdens een geopend beleidsraam is beleidsverandering mogelijk maar geen garantie.

3.9 Factoren & deelvragen

Factoren

De voorgaande behandeling van het model van Kingdon bevat de volgende factoren die bijdragen aan het mogelijk maken van beleidsverandering: de **probleemstroom**, de **oplossingenstroom** en de **politieke stroom** waarbij iedere stroom eigen actoren en afhankelijkheden kent, de **beleidskoppelaar** en het **beleidsraam**.

Om deze factoren te kunnen identificeren en te vervolgens te kunnen analyseren is het van belang dat de factoren meetbaar gemaakt moeten worden. Omdat de factoren abstracte begrippen zijn is het lastig om ze exact te meten, zoals dat bijvoorbeeld kan bij de temperatuur op een thermometer. Om de aanwezigheid van de factoren in de casus te kunnen bepalen worden de begrippen in deze paragraaf voorzien van een treffende maar beknopte omschrijving.

Probleemstroom: De verschillende problemen die wordt geadresseerd en geformuleerd.

Oplossingenstroom: De mogelijke oplossingen die worden overwogen.

Politieke stroom: De nationale stemming, georganiseerde politieke krachten en de overheid.

Beleidskoppelaar: Een persoon die op het juiste moment bepaald beleid promoot, de stromen koppelt en een beleidsraam opent.



Beleidsraam: Een moment van korte duur waarop de probleem-, oplossing en politieke stroom gekoppeld zijn en waarin beleidsverandering mogelijk is.

Deelvragen

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, zijn op basis van het driestromenmodel van Kingdon een vijftal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen hebben betrekking op de aanwezigheid en de ontwikkeling van de factoren uit het driestromenmodel gedurende de statiegelddiscussie. Deze deelvragen worden beantwoord bij de analyse in hoofdstuk 5. Op basis van de beantwoording van de deelvragen wordt vervolgens de centrale vraag beantwoord in hoofdstuk 6.

Deelvraag 1: *Hoe heeft de probleemstroom zich ontwikkeld gedurende de 18 jaar van de statiegelddiscussie?*

Deelvraag 2: *Hoe heeft de oplossingenstroom zich ontwikkeld gedurende de 18 jaar van de statiegelddiscussie?*

Deelvraag 3: *Hoe heeft de politieke stroom zich ontwikkeld gedurende de 18 jaar van de statiegelddiscussie?*

Deelvraag 4: *Op welke momenten tijdens de statiegelddiscussie is een beleidskoppelaar aan te wijzen en op welke wijze heeft deze invloed uitgeoefend?*

Deelvraag 5: *Op welke momenten was er sprake van een beleidsraam, wat zorgde ervoor dat deze werd geopend en vervolgens werd gesloten?*

4. De statiegelddiscussie in Nederland

In dit hoofdstuk is de statiegelddiscussie beknopt beschreven. Gedurende de gehele statiegelddiscussie heeft het onderwerp viermaal op de agenda gestaan. Deze beschrijving is opgebouwd per agendering. Een uitgebreide casusbeschrijving is opgenomen in bijlage 1.

4.1 Statiegeld op de agenda: deel 1

Op 5 juli 2000 wordt bekend dat minister Pronk statiegeld wil invoeren op kleine plastic flesjes. De flesjes zijn erg populair en het verbranden van alle verkochte flesjes is te belastend voor het milieu. De flesjes zouden daarom ingezameld en verwerkt moeten worden (Veekman, 2000). De directeur van Nederland Schoon vindt het een draconische maatregel omdat het aandeel flesjes en blikjes in het zwerfval maar 6% is. (Dagblad v/h Noorden, 2001). Daarnaast zou het systeem te duur en omslachtig zijn, aldus de directeur van SVM-PACT (Trommelen, 2001). Op 31 mei 2001 wordt bekend dat de minister statiegeld mag invoeren. Van hem wordt wel gevraagd om nog eenmaal met het bedrijfsleven in gesprek te gaan. Indien zij niet mee willen werken dan mag de minister de invoering van statiegeld via wetgeving afdwingen (Volkskrant, 2001). Na het gesprek wordt bekend dat de minister afziet van statiegeld en dat hij een vijfjarige overeenkomst met het bedrijfsleven heeft gesloten waarbij veel aandacht is voor zwerfafval (NRC, 2001). Later dat jaar verschijnt een onderzoek van CE Delft waaruit blijkt dat de invoering van statiegeld op kleine plastic flesjes het grootste effect heeft op het verminderen van het aandeel flesjes in het zwerfafval. Van de drie gepresenteerde concepten is dit tevens het duurste concept maar kan het rekenen op een breed draagvlak. Alleen het bedrijfsleven is tegen (Bergsma, Van Soest, Potjer, Vroonhof, Haitjema, Verdonkschot, Willems, Van Rosmalen, Bazelmans, Zegwaard, Eilander & Werkhoven, 2001: 76). Eind 2001 wordt bekend dat het bedrijfsleven 2 jaar de tijd krijgt om het aantal plastic flesjes in het zwerfafval met twee derde te verminderen. Indien dit niet lukt wordt alsnog statiegeld ingevoerd (Overheid.nl, 2002: 160; Trouw, 2001).

4.2 Statiegeld op de agenda: deel 2

De in 2001 afgesproken reductiedoelstelling voor plastic flesjes is niet gehaald, zo wordt in december 2005 bekend. Uit onderzoek blijkt dat de hoeveelheid zwerfafval is toegenomen. De staatssecretaris geeft het bedrijfsleven tot maart 2006 om het zwerfafval terug te dringen. Indien dit niet lukt dan voert hij statiegeld in (Paalvast, 2005). Volgens de voorzitter van Nederland Schoon moet de overheid juist trots zijn op wat het bedrijfsleven heeft weten te bereiken en de hand in eigen boezem steken (Timmers, 2005). Volgens het Productschap Dranken bestaat het zwerfafval maar voor 5% uit flesjes en blikjes en wil de drankenindustrie niet opdraaien voor de kosten van het zwerfafval (Preger, 2006). Halverwege 2006 wordt bekend dat het heffen van statiegeld op kleine plastic flesjes definitief van de baan is. In plaats daarvan betaalt het bedrijfsleven jaarlijks 11 miljoen waarmee speciale handhavers worden aangesteld en blijft het bedrijfsleven inzetten op voorlichting en de verduurzaming van

verpakkingen (Financieel Dagblad, 2006). De reden dat de staatssecretaris deze keuze heeft gemaakt is omdat bij het bedrijfsleven het draagvlak ontbreekt en zij de medewerking en financiële bijdrage stoppen indien statiegeld wordt ingevoerd (Overheid.nl, 2006).

4.3 Statiegeld op de agenda: deel 3

In 2010 wordt de motie Boelhouwer aangenomen. De motie gaat over het invoeren van statiegeld op plastic drankverpakkingen om zo minder schaarse grondstoffen te gebruiken en om milieuwinst te behalen. Een neveneffect van statiegeld is dat er minder zwerfafval zal zijn. Eind 2010 worden cijfers verwacht en de minister stelt voor om deze af te wachten. Met dit voorstel wordt ingestemd (Overheid.nl, 2010). De brancheorganisatie van supermarkten CBL zegt dat statiegeld zorgt voor rompslomp, bureaucratie en kosten voor zowel de supermarkten als de klant. Daarnaast gaat het om de mentaliteit van mensen en die verandert niet wanneer het afval een paar cent waard is (Telegraaf, 2010). Bij een congres van de VNG spreekt 94% zich uit voor de invoering van statiegeld, uit een onderzoek van TNS NIPO blijkt dat 70% van de Nederlanders voor is evenals een meerderheid van de politieke partijen (Trouw, 2011). Eind 2010 is een nieuw kabinet gestart en de verantwoordelijk bestuurder is staatssecretaris Atsma, een uitgesproken tegenstander van statiegeld (Overheid.nl, 2011). Zo vindt hij het ook interessant om het bestaande statiegeldsysteem voor grote plastic flessen af te schaffen aangezien het recyclepercentage van 42% met 48% ruim wordt gehaald. De VNG geeft aan dat gemeenten tegen zijn, met het huidige statiegeldsysteem intact zijn de kosten voor het opruimen van statiegeld jaarlijks al 200 miljoen euro (Telegraaf, 2012). De staatssecretaris sluit begin maart 2012 een akkoord met de verpakkingsindustrie waarmee statiegeld op grote plastic flessen wordt afgeschaft. Het bedrijfsleven stelt jaarlijks 20 miljoen beschikbaar voor de activiteiten van de gemeenten. De staatssecretaris hoeft alleen maar toe te zien op de afspraken (Kamans, 2012). Eind maart 2012 schrijft Trouw dat de recyclecijfers waar het akkoord van de staatssecretaris op gebaseerd is, zo onbetrouwbaar zijn dat aan de hand daarvan niet kan worden bepaald of het bedrijfsleven de recycledoelstellingen daadwerkelijk haalt (Marijnissen, 2012). Een motie van het CDA voorkomt dat statiegeld op grote flessen per direct wordt afgeschaft. In 2014 wordt gekeken of het bedrijfsleven de recycledoelstellingen haalt. Indien dat zo is, dan mag statiegeld per 2015 worden afgeschaft (Ruyter, 2012). In 2014 wordt bekend dat statiegeld op grote plastic flessen nog niet wordt afgeschaft omdat het bedrijfsleven zich van een zevental afspraken aan één niet heeft gehouden, namelijk het verwijderen van pvc uit plastic verpakkingen in de supermarkt (Bergsma, 2014).

4.4 Statiegeld op de agenda: deel 4

Op 14 februari biedt de Merijn Tinga, bekend als de Plastic Soup Surfer, zijn petitie aan bij de Tweede Kamer. Het doel van de petitie is het invoeren van statiegeld op kleine plastic flesjes om het aandeel plastic afval in zee te verminderen (Heemelaar, 2017). Een brede coalitie van politieke partijen onderschrijven de doelstelling om binnen drie jaar 90% minder plastic flesjes in het milieu te realiseren. In het najaar van 2017 wordt een voorstel gepresenteerd (Buurman, 2018). De resultaten



van een in 2016 aangekondigd onderzoek naar de kosten van het invoeren van statiegeld op kleine plastic flesjes en de effecten daarvan op het zwerfafval worden in september 2017 gepresenteerd. De kosten zijn tussen de 10 en 110 miljoen euro en het zorgt voor 70 tot 90% minder zwerfafval. Het huidige kabinet is op dat moment demissionair en van de vier partijen aan de onderhandelingsstafel is alleen de ChristenUnie voor invoering van statiegeld (Hakkenes, 2017). Een alternatief, de pilot Schoon Belonen van het bedrijfsleven, voor statiegeld blijkt niet effectief. Een bestuurder van de VNG geeft aan dat vanwege de ergernis over en de hoge kosten van het opruimen van het zwerfafval er meer draagvlak is voor het invoeren van statiegeld. Inzetten op bewustwording bij de consument is ook belangrijk maar dit wordt al lang gedaan en het heeft niet bijgedragen aan de vermindering van het probleem. Het CBL geeft aan dat statiegeld tot 40.000 per winkel kost en dat het aandeel kleine plastic flesjes en blikjes nog geen 10% van het totale zwerfafval is. Samen met Horeca Nederland pleiten ze voor aanvullend onderzoek (Trouw, 2017). Twee hoogleraren schrijven in december 2017 dat statiegeld nauwelijks werkt tegen zwerfafval. Zichtbaar schoonmaken, slim geplaatste afvalbakken en ondernemers die vervuilde gebieden aanpakken werkt wel. Het opgehaalde afval kan vervolgens worden nagescheiden (Gradus & Rem, 2017). De directeur van het Recycling Netwerk reageert en geeft aan dat nascheiding geen effect heeft op de vermindering van zwerfafval en dat het plastic dat gerecycled wordt veelal van lage kwaliteit is door de aanwezigheid van verschillende soorten plastics (Buurman, 2017). Op 5 maart 2018 plaatst het NRC een artikel die pleit voor de invoering van statiegeld. Dit artikel is ondertekend door 23 hoogleraren van universiteiten uit het hele land (NRC, 2018). Inmiddels zou volgens het ANP 78% van de Nederlanders voor de invoering van statiegeld zijn. Bij de achterban van de vier coalitiepartijen loopt dit percentage uiteen van 72% tot 89% (Dedem & Most, 2018). Op 10 maart 2018 wordt bekend dat het bedrijfsleven twee jaar de tijd krijgt om een hergebruikpercentage van 90% van de kleine plastic flesjes te behalen en het aandeel plastic flesjes in het zwerfafval moet met 70 tot 90% worden teruggebracht. Lukt dat niet, dan wordt statiegeld ingevoerd (Bouma & Zuidervaat, 2018). Het bedrijfsleven is blij met het akkoord en geven aan dat ze de doelstellingen zeker gaan halen, met of zonder statiegeld (Dedem, 2018). De oppositie herinnert de staatssecretaris eraan dat de discussie over statiegeld inmiddels al 18 jaar speelt en dat ze bang zijn voor verder uitstel wanneer het wordt doorgeschoven naar een volgende kabinetsperiode (Kort, 2018). Gemeenten verzoeken om nog in 2018 statiegeld in te voeren, dit kan echter niet aangezien het voorbereiden van de wettelijke regeling minstens twee jaar kost (Winterman, 2018). In september 2018 wordt de actie 'Flesjes in de bak – zo doen we dat' gelanceerd door Nederland Schoon. Met deze actie worden meer dan 1000 extra afvalbakken geplaatst voor plastic flesjes en schoonmaakacties gehouden. Als dit niet werkt dan is statiegeld misschien toch de beste oplossing, aldus een directeur van Coca-Cola (Van Ast, 2018).

5. Analyse statiegelddiscussie in Nederland

In dit hoofdstuk worden de factoren uit het driestromenmodel van Kingdon geanalyseerd waarbij wordt gekeken naar hun ontwikkeling gedurende de gehele statiegelddiscussie. Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de verschillende factoren en maakt het mogelijk om de geformuleerde deelvragen te beantwoorden. Deze beantwoording is opgenomen in hoofdstuk 6.

5.1 Ontwikkeling probleemstroom

Wanneer statiegeld in de jaren 50 van de 20^e eeuw voor het eerst wordt geïntroduceerd is dit om ervoor te zorgen dat verpakkingen hergebruikt worden en zo de kosten voor het verpakkingsmateriaal laag te houden. De hoge kosten van verpakkingsmateriaal was destijds het probleem waarom statiegeld is ingevoerd. Toen de prijs van de veelal glazen melkflessen zo laag werd, was hergebruik niet meer kosteneffectief. Statiegeld wordt tientallen jaren later ingevoerd voor plastic petflessen groter dan 1 liter, bierflesjes en kratten om hergebruik te stimuleren. Voor petflessen kleiner dan een liter wordt geen statiegeld ingevoerd omdat er veel minder van verkocht wordt en het niet hergebruiken daarom geen probleem vormt. Dit verandert wanneer het aantal verkochte kleine plastic flesjes groter wordt dan het aantal grote plastic flessen. In 2017 wordt deze verhouding geschat op 900 miljoen verkochte kleine plastic flesjes tegenover 620 miljoen verkochte grote plastic flessen.

Het niet hergebruiken van kleine plastic flesjes wordt door minister Pronk als een probleem gezien vanwege de milieubelasting die het verbranden van alle kleine plastic flesjes met zich meebrengt. Daarnaast is het een substantieel onderdeel van het zwerfafval. Hij stelt dat de flesjes ingezameld en verwerkt moeten worden en dat hij dit wil realiseren door de invoering van statiegeld. De probleemformulering van Pronk gaat over het verbranden alle verkochte kleine plastic flesjes, ongeacht in welke afvalstroom ze zich bevinden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen afval wat mensen thuis weggooien, op het werk, in een openbare voorziening of (zwerf)afval dat op straat terecht komt. Het is denkbaar dat kleine plastic flesjes in alle afvalstromen voorkomen.

Diverse partijen zijn tegen de invoering het plan van Pronk, zoals Nederland Schoon en SVM-PACT. Zij geven aan dat blikjes en plastic flesjes in aantallen maar 6% van het totaal van het zwerfafval uitmaakt en dat de maatregel van de minister daarom draconisch is. De probleemdefinitie van de minister, welke betrekking had op alle verkochte plastic flesjes, wordt hiermee beperkt tot de het aandeel plastic flesjes in het zwerfafval. Deze definitie zal gedurende de rest van de statiegelddiscussie de dominante definitie zijn.

Wanneer het gaat over zwerfafval meldt de minister dat hij nog nooit zoveel brieven over een onderwerp heeft ontvangen en hij maakt daaruit op dat het probleem leeft. Het invoeren van statiegeld is wat hem betreft het meest effectief. Het bedrijfsleven ziet dit echter als zeer bezwaarlijk en is gemotiveerd om tot andere manieren van inzameling te komen. Ondanks dat op 31 mei 2001 bekend



wordt dat de minister twee kwartjes statiegeld mag gaan heffen op kleine plastic flesjes, zorgt een laatste gesprek met het bedrijfsleven ervoor dat hiervan af wordt gezien.

Waar het bedrijfsleven eerder aangaf dat het kleine plastic flesjes in aantallen maar 6% van het totaal uitmaakt, geeft de minister aan dat plastic flesjes en blikjes een groot deel uitmaken van het zwerfafval qua en volume en gewicht. Het probleem wordt daarmee weer anders gepresenteerd. Er wordt niet naar aantallen gekeken, waarbij bijvoorbeeld een sigarettenpeuk en een plastic flesjes gelijk worden gesteld. Er wordt naar volume en gewicht gekeken, waarvoor gesteld kan worden dat groter en zwaarder plastic zwerfafval meer plastic bevat een grotere impact heeft op het straatbeeld en het milieu.

Het rapport van CE Delft vestigt eind 2001 opnieuw de aandacht op de mogelijkheid om door middel van statiegeld het probleem kleine plastic flesjes in het zwerfafval aan te pakken. Het bedrijfsleven krijgt twee jaar de tijd om het aantal plastic flesjes in het zwerfafval met twee derde te verminderen. Lukt dit niet dan wordt statiegeld ingevoerd. Deze termijn van twee jaar wordt op een later moment met een jaar verlengd.

Eind 2005 wordt bekend dat de doelstellingen voor het verminderen van aantal kleine plastic flesjes in het milieu niet is gehaald maar dat de totale hoeveelheid zwerfafval is toegenomen. Het bedrijfsleven krijgt van staatssecretaris Van Geel een laatste kans om het probleem, de groeiende berg zwerfafval op straat, terug te dringen. Het probleem met de berg zwerfafval ligt volgens de voorzitter van Nederland Schoon niet aan de inzet van het bedrijfsleven, maar aan de inzet van de overheid. Zij zouden boetes mogelijk uitdelen maar dit gebeurt maar in beperkte mate. Het bedrijfsleven zou volgens hem een reductie van 39% hebben bewerkstelligd. Het invoeren van statiegeld zou volgens de voorzitter ook nog zorgen voor aanvullende problemen, zoals het verdwijnen van tienduizenden banen. Het zwerfafvalprobleem wordt op dit moment neergezet als een probleem die door de overheid opgelost kan worden als zij zich meer zou inspannen.

Vanuit het Productschap Dranken wordt het probleem wederom beschreven in een percentage van 5% in aantallen van het totaal aan zwerfafval. Zij noemen daarbij de andere afvalsoorten die verantwoordelijk zijn voor een veel groter deel van het zwerfafval. Het zwerfafvalprobleem wordt volgens hen niet opgelost door de plastic flesjes te voorzien van statiegeld. In juni 2006 wordt bekend dat statiegeld niet wordt ingevoerd maar dat er speciale controleurs komen die mensen beboeten wanneer ze verpakkingsmateriaal op straat gooien.

Het coalitieakkoord van Balkenende IV beschrijft dat het milieu onder druk staat, natuurlijk hulpbronnen opraken en dat het klimaat veranderd. De druk op het milieu moet omlaag. De in 2010 ingediende motie van kamerlid Jan Boelhouwer (PvdA) sluit hierbij aan. Hij stelt voor om statiegeld in te voeren om minder schaarse grondstoffen te gebruiken en om milieuwinst te behalen. Een neveneffect is volgens hem dat het invoeren van statiegeld zorgt voor minder zwerfafval. Er wordt



afgesproken te wachten op de cijfers van de evaluatie die eind 2010 worden verwacht. Volgens het CBL, de brancheorganisatie voor supermarkten, is de mentaliteit van mensen het probleem. Mensen die hun flesje nu niet in de afvalbak gooien, gaan dat volgens het CBL ook niet doen wanneer het een paar cent waard is.

De wijze waarop het plastic afval, en daarmee de kleine plastic flesjes, nu wordt ingezameld en het zwerfafval zorgt voor grote financiële problemen bij gemeenten. Daarnaast levert het inzamelsysteem via de oranje bakken weinig bruikbaar plastic op, het is veelal te smerig om te worden hergebruikt.

De in 2011 verantwoordelijk staatssecretaris Atsma is geen voorstander van statiegeld en hij is van mening dat er heldere doelstellingen voor het bedrijfsleven zijn gesteld. Volgens Atsma laten de cijfers zien dat het bedrijfsleven de doelstellingen heeft gehaald. Er wordt op dat moment besloten om het statiegeld op plastic flessen groter dan 1 liter ook af te schaffen. Er wordt meer gecommuniceerd en gehandhaafd om het probleem, de mentaliteit van de vervuiler, verder aan te pakken. De afschaffing van statiegeld op grote plastic flessen wordt later uitgesteld, en uiteindelijk afgeschaft, omdat de cijfers waarop de afschaffing gebaseerd werd volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onbetrouwbaar zijn.

Op 14 februari 2017 meldt Merijn Tinga, de Plastic Soup Surfer, zich bij de Tweede Kamer. Hij stelt voor om statiegeld in te voeren op kleine plastic flesjes om zo het aandeel plastic afval in zeeën en oceanen te verminderen. Volgens Tinga komen er jaarlijks 50 miljoen flesjes in het milieu terecht en kost het gemeenten jaarlijks 250 miljoen euro om zwerfafval op te ruimen. Volgens een bestuurder van de VNG zorgen de grote ergernis en de hoge kosten van het opruimen van het zwerfafval voor een toegenomen draagvlak voor statiegeld. De bewustwording bij mensen is ook nodig om het probleem op te lossen, maar dit wordt al lang gedaan en heeft niet bij gedragen aan de vermindering van het probleem.

Het CBL geeft aan dat plastic flesjes en blikjes nog geen 10% van het zwerfafval uitmaken. Het wordt niet duidelijk of dit om aantallen of volume gaat. Per supermarkt zouden de kosten oplopen tot 40.000 en dit staat niet in relatie tot de omvang van het probleem. De hoogleraren Gradus en Rem schrijven in het Financieel Dagblad dat de milieuwinst door het invoeren van statiegeld nihil is. In 2018 ondertekenen 23 hoogleraren uit het hele land een artikel over circulaire economie, de strekking: geen statiegeld invoeren betekent de doelstelling om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, niet wordt gehaald. Hiermee lijkt het probleem van de kleine plastic flesjes weer groter gemaakt te worden dan alleen het aandeel dat ze in aantallen uitmaken van het zwerfafval.

Staatssecretaris Van Veldhoven geeft in maart 2018 aan statiegeld in te voeren wanneer het bedrijfsleven binnen twee jaar niet weet te voldoen aan een tweetal doelstellingen: het recyclen van 90% van de verkochte plastic flesjes en het verminderen met het aandeel plastic flesjes in het zwerfafval.



De onderliggende problemen hierbij zijn een te laag recyclepercentage en een te groot aandeel plastic flesjes in het zwerfafval.

5.2 Ontwikkeling oplossingenstroom

Statiegeld wordt in de jaren 50 van de 20^e eeuw geïntroduceerd als oplossing voor de hoge kosten van verpakkingsmateriaal en om hergebruik ervan te stimuleren. Op een bepaald moment zijn de kosten voor melkflessen zo laag dat deze oplossing niet meer kosteneffectief is. Voor petflessen met een inhoud van 1 liter of meer wordt decennia later om dezelfde redenen statiegeld ingevoerd.

Minister Pronk ziet statiegeld ook als oplossing voor de milieubelasting die het verbranden van alle verkochte plastic flesjes met zich meebrengt en voor het vele zwerfafval. De tegenstanders van deze oplossing geven aan dat het inzamelen van plastic flesjes via het bestaande statiegeldsysteem te duur en onnodig omslachtig is. De minister houdt voet bij stuk en geeft aan dat statiegeld wat hem betreft de oplossing is om zwerfafval aan te pakken en dat andere oplossingen volgens hem veel minder effectief zijn. Het bedrijfsleven is echter zeer gemotiveerd om met andere oplossingen te komen, aangezien zij statiegeld als zeer bezwaarlijk zien. Wat de minister betreft gaan de onderhandelingen in de toekomst over een integrale oplossing voor zwerfafval waar statiegeld onderdeel vanuit maakt.

Op 30 mei 2001 wordt geschreven dat bijna de gehele Tweede Kamer tegen de invoering van statiegeld is. Een dag later wordt bekend dat de minister twee kwartjes statiegeld mag gaan heffen op kleine plastic flesjes, maar hem wordt gevraagd nog eenmaal met het bedrijfsleven in gesprek te gaan. Uiteindelijk sluit de minister een akkoord met het bedrijfsleven voor vijf jaar. De overeenkomst beschrijft dat er veel aandacht voor zwerfafval zal zijn, maar dat statiegeld hier geen deel van uit maakt. Enkele maanden later geeft minister Pronk aan dat hij liever gelijk statiegeld had ingevoerd omdat het goed werkt in het buitenland en je zelden iets op straat ziet liggen waar statiegeld op zit.

Het rapport van CE Delft beschrijft een aantal mogelijke oplossingen voor zwerfafval: een basismodel bestaande uit handhaving, voorlichting en communicatie, een basismodel met een statiegeldsysteem met een premie van 5 cent en 2.000 inzamelautomaten en een basismodel met een statiegeldsysteem met een premie van 20 cent en 5.000 retourautomaten. Het laatste concept heeft met 83% vermindering het grootste effect op het aandeel plastic flesjes in het zwerfafval. Daarnaast is het met maximaal 121 miljoen gulden per jaar de duurste optie, maar kan het rekenen op brede steun vanuit het ministerie, de Stichting Natuur & Milieu en de politiek. Het draagvlak ontbreekt echter bij de industrie. Wel zorgt het rapport ervoor dat de industrie een doelstelling moet behalen. De hoeveelheid plastic flesjes in het straatbeeld moet binnen twee jaar met twee derde worden teruggebracht.

De oplossingen uit het akkoord met het bedrijfsleven blijken eind 2005 niet effectief, de in 2001 afgesproken reductiedoelstelling is niet gehaald en de totale hoeveelheid zwerfafval is toegenomen. Vindt het bedrijfsleven geen oplossing, dan voert staatssecretaris Van Geel in de loop van 2006 statiegeld in. Volgens het bedrijfsleven werkt hun oplossing juist heel goed en hebben zij een



zwerfafvalreductie van 39% weten te bewerkstelligen. De oplossing waar de overheid verantwoordelijk voor is, het uitdelen van boetes aan vervuilers, wordt volgens de voorzitter van Nederland Schoon maar in beperkte mate ingezet. De invoering van statiegeld zou ook een slechte oplossing zijn omdat het zou zorgen voor het verdwijnen van duizenden banen. Zo zou het ene probleem worden opgelost en het andere worden gecreëerd. De voorzitter van het Productschap Dranken geeft aan dat statiegeld maar een klein deel van het probleem oplost aangezien flesjes en blikjes maar 5% van het totale zwerfafval uitmaken.

Medio juni 2006 wordt bekend dat statiegeld niet wordt gezien als oplossing. Het bedrijfsleven betaalt in plaats daarvan jaarlijks 11 miljoen euro waarmee speciale controleurs worden aangesteld die boetes uitdelen wanneer mensen worden betrapt bij het weggooien van verpakkingsmateriaal. Gemeentes moeten zorgen voor voldoende handhavers om de boetes uit te schrijven en het bedrijfsleven blijft zich inzetten op voorlichtingscampagnes en het investeren in verpakkingen die minder vervuilend zijn. De keuze voor deze oplossing komt volgens de staatssecretaris door het feit dat er geen draagvlak was bij het bedrijfsleven voor statiegeld en dat zij anders de samenwerking en de financiële bijdrage stoppen, het feit dat de alternatieve inzameling al 55% van de inzameling van flesjes realiseert en dat flesjes maar een klein onderdeel zijn van het zwerfafval.

In 2010 stelt kamerlid Jan Boelhouwer (PvdA) voor om statiegeld in te voeren om het gebruik van schaarse grondstoffen te verminderen, milieuwinst te behalen en zwerfafval te verminderen. De VVD stelt voor om een systeem van nascheiding te overwegen. Nascheiding houdt in dat het afval bij verwerken in bepaalde afvalsoorten kan worden gescheiden, zoals plastics en metalen. De minister geloof in de uitkomst van de gemaakte afspraken met het bedrijfsleven en stelt voor tot de cijfers van de evaluatie eind 2010 binnen zijn.

Statiegeld zorgt volgens de branchevereniging voor supermarkten voor rompslomp, bureaucratie en kosten voor zowel de supermarkten als de klanten. Er moet een oplossing komen gericht op de mentaliteit van mensen want dat is het probleem. De mensen die het afval nu niet in de afvalbak gooien doen dat ook niet wanneer er statiegeld op zit.

De voorstanders van statiegeld lanceren in 2011 de actie 'Een echte held kiest statiegeld'. Gemeenten, afvalinzamelaars en milieugroepen willen dat kleine flesjes hier ook onder komen te vallen omdat de huidige oplossing, de inzameling via de oranje bakken, erg duur is en weinig oplevert. 94% van de gemeenten, 70% van de Nederlanders en de meerderheid van de politieke partijen zijn voor de invoering van statiegeld. De verantwoordelijk staatssecretaris ziet dit echter anders, wat hem betreft is statiegeld het paard achter de wagen spannen en het paard kan volgens hem beter voor de wagen gespannen worden. Volgens Atsma is het bedrijfsleven goed bezig aangezien de recycle doelstelling van 42% met 48% inmiddels ruim is behaald. In maart 2012 wordt bekend dat het statiegeldsysteem voor plastic flessen met een inhoud van een liter of meer wordt afgeschaft. Als alternatief hiervoor



moet het bedrijfsleven op eigen kosten en in gesprek met het ministerie en gemeenten een communicatiecampagne financieren en de wijze waarop de inzameling gaat plaatsvinden vormgeven. Voor de activiteiten stelt het bedrijfsleven 20 miljoen per jaar beschikbaar. Daarnaast zorgt het bedrijfsleven voor de uitvoering en de financiering en hoeft de minister alleen maar toe te zien op de afspraken. In ruil voor de afschaffing zal de industrie duurzamer omgaan met verpakkingen. Daarnaast wordt de handhaving aangescherpt, mensen die betrapt worden bij het op straat gooien van verpakkingsmateriaal krijgen een boete en deze boete wordt verhoogd van 90 naar 400 euro.

Of de oplossingen van het bedrijfsleven effectief zijn geweest is volgens de ILT de vraag. Volgens de inspectie zijn de cijfers van de verpakkingsindustrie zo onbetrouwbaar dat niet kan worden bepaald of de doelstellingen daadwerkelijk behaald zijn. De afschaffing van statiegeld op de grote plastic flessen wordt op dat moment uitgesteld en zal op een later moment helemaal niet doorgaan.

Uit een rapport van de Wageningen Universiteit blijkt in 2012 dat de kosten van statiegeld zes cent per fles bedragen. Een onderzoek van CE Delft laat zien dat deze kosten maar drie cent per fles zijn. Staatssecretaris Mansveld geeft aan dat zij niet weet welke cijfers juist zijn maar dat de kosten ook niet leidend zijn geweest bij de afschaffing van statiegeld. De gestelde doelstellingen waaraan het bedrijven zijn gehouden en waarvan zij zeker is dat ze dat zullen doen, is volgens haar de reden geweest.

Staatssecretaris Mansveld besluit in 2015 uiteindelijk definitief dat statiegeld op grote plastic flessen blijft bestaan. Als aanvullende oplossing voor het zwerfafval mogen scholen en sportverenigingen kleine plastic flesjes en blikjes in gaan zamelen. Deze kunnen voor een kleine vergoeding worden ingeleverd bij speciale inzamelpunten.

De Plastic Soup Surfer meldt zich op 14 februari 2017 bij de Tweede Kamer met zijn oplossing voor de toenemende hoeveelheid plastic in zeeën en oceanen, namelijk de invoering van statiegeld op kleine plastic flesjes. De regering schaaft zich uiteindelijk achter de plannen om het aandeel plastic flesjes in het milieu binnen drie jaar met 90% te verminderen. In 2017 presenteert CE Delft een onderzoek naar de kosten en effecten van de invoering statiegeld voor kleine plastic flesjes en blikjes. De uitkomsten: het kost tussen de 10 en 110 miljoen en zorg voor 70 tot 90% minder zwerfafval.

De pilot Schoon Belonen was een alternatief voor de invoering van statiegeld. In ongeveer 60 deelnemende gemeenten kregen scholen en sportverenigingen een geldbedrag voor het opruimen van plastic flesjes en blikjes. Eind december 2017 bleek de pilot niet effectief. Volgens een bestuurder van de VNG is het inzetten op gedragsverandering belangrijk maar heeft deze oplossing de afgelopen jaren niet geleid tot een vermindering van het probleem zwerfafval. Het draagvlak voor statiegeld als oplossing is volgens de bestuurder wel toegenomen. Het CBL en Horeca Nederland pleiten voor aanvullend onderzoek.

Volgens hoogleraren Gradus en Rem werkt statiegeld niet als oplossing voor zwerfafval. Zij pleiten voor zichtbaar schoonmaken, slim geplaatste afvalbakken en de aanpak door ondernemers van een vervuilde omgeving. Daarnaast pleiten ze voor meer innovatie, zoals het achteraf scheiden van het afval aangezien nascheiding steeds effectiever en efficiënter wordt. Volgens hen zijn de positieve effecten van statiegeld nihil maar moeten er wel veel kosten voor worden gemaakt. Volgens Rob Buurman van Recycling Netwerk is nascheiding geen oplossing voor het voorkomen van zwerfafval. Daarnaast zou gerecycled plastic uit Nederland naar China verscheept worden waar het laagwaardig wordt gerecycled en dat China deze laagwaardige afvalstromen tegenwoordig ook niet meer accepteert. Tot slot geeft hij aan dat de Tweede Kamer heeft beloofd om het aantal kleine plastic flesjes in het milieu met 90% te verminderen en dat dit met statiegeld wel gaat lukken en met nascheiding niet.

Binnen het CBL is geen overeenstemming meer over het standpunt ten aanzien van statiegeld. De Lidl en Aldi zouden niet per se tegen de invoering van statiegeld zijn aangezien zij zelf al jaren een kostendekkend systeem hebben. Een artikel in de NRC noemt de invoering van statiegeld niet in relatie tot zwerfafval maar in een veel groter plaatje, namelijk de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. Zonder statiegeld gaat dit niet lukken, zo beweren 23 Nederlandse hoogleraren.

Tijdens een overleg Circulaire Economie geeft de staatssecretaris aan dat statiegeld gezien de lange impasse een lastig dossier is maar dat het niet langer kan voortduren, de plastic soep is een te groot probleem om te negeren. Overal statiegeld op invoeren is volgens haar niet de oplossing en zij pleit dan ook voor een brede aanpak met het bedrijfsleven en gemeenten.

In september 2018 lanceert het bedrijfsleven de actie 'Flesje in de bak – zo doen we dat!' als alternatief voor de invoering van statiegeld. Deze oplossing behelst het plaatsen van meer dan 1000 extra afvalbakken voor plastic flesjes en schoonmaakacties op pleinen, in parken en op straten. Indien dit niet werkt, dan is statiegeld wellicht toch de beste oplossing, aldus een directeur van Coca-Cola.

5.3 Ontwikkeling politieke stroom

Statiegeld is in de jaren 50 van de 20^e eeuw voor het eerst geïntroduceerd als een oplossing om hergebruik te stimuleren en later werd dit ingevoerd voor plastic flessen met een inhoud van 1 liter of meer en wordt tot op de dag van vandaag gebruikt. Wanneer Pronk als minister zijn voorkeur voor het invoeren van statiegeld bekend maakt zijn er twee belangengroepen direct tegen, Nederland Schoon en SVM-PACT. Zij vinden de maatregel duur en onnodig omslachtig. Het bedrijfsleven dreigt uit het Convenant Verpakkingen te stappen indien een statiegeldregeling wordt ingevoerd.

Volgens de minister leeft het onderwerp zwerfafval in de maatschappij gezien het grote aantal brieven dat hij erover ontvangt. In de Tweede Kamer is verdeeldheid. De VVD is niet per se tegen wanneer de invoering van statiegeld leidt tot de grootste milieuwinst. Het CDA, eerst voor de invoering van statiegeld, wordt er door de ChristenUnie van beschuldigd onder druk van het bedrijfsleven van



mening te zijn veranderd. Op 30 mei schrijft de Trouw dat de bijna de hele Kamer tegen statiegeld is, een dag later schrijft de Volkskrant dat de minister twee kwartjes statiegeld mag gaan heffen op kleine plastic flesjes. Een draai van de PvdA, de partij van minister Pronk zorgt voor een meerderheid in de Kamer. Wel moet hij nog eenmaal met het bedrijfsleven om tafel en indien zij niet mee willen werken mag hij statiegeld via een wettelijke regeling afdwingen. Uiteindelijk ziet de minister af van de invoering van statiegeld en hij sluit een vijfjarige overeenkomst met het bedrijfsleven. Het rapport van CE Delft uit 2001 zorgt ervoor dat het bedrijfsleven uiteindelijk twee jaar de tijd krijgt om de twee derde van het aantal plastic flesjes in het zwerfafval te verminderen.

Na een kabinetswisseling is staatssecretaris Van Geel verantwoordelijk voor het dossier. Hij schrijft in 2002 dat statiegeld wordt ingevoerd wanneer niet aan de tussendoelstelling wordt voldaan. Wel krijgt het bedrijfsleven een jaar langer de tijd, tot januari 2005. In de tussentijd kan hij de statiegeldregeling wettelijk voorbereiden. Ook in het kabinet Balkenende II is Van Geel de verantwoordelijk staatssecretaris. Eind 2005 wordt bekend dat de doelstellingen uit 2001 niet zijn gehaald. De staatssecretaris geeft aan dat de partijen tot 1 maart 2006 de tijd krijgen. Indien dan geen oplossing voorhanden is, wordt statiegeld ingevoerd. Wederom is het Nederland Schoon die als belangenbehartiger van het bedrijfsleven druk uitoefent. Zo zou het bedrijfsleven wel zijn best doen maar de overheid zijn afspraken niet nakomen. Ook het Productschap Dranken geeft tegengas, zij geven aan niet op te willen draaien voor de kosten van het bestrijden van zwerfafval aangezien plastic flesjes en blikjes maar 5% van het totaal uitmaken. Medio 2006 wordt bekend dat statiegeld op kleine plastic flesjes van de baan is na verzet van het bedrijfsleven. Bij hun ontbreekt het draagvlak en ze geven aan hun medewerking en financiële steun te stoppen wanneer statiegeld wordt ingevoerd.

Jan Boelhouwer (PvdA) zet het onderwerp in 2010 weer op de agenda door een voorstel in te dienen die pleit voor de invoering van statiegeld. De motie wordt geaccepteerd en de minister stelt voor om nog te wachten op de evaluatie die aan het einde van het jaar wordt verwacht. Het CBL, de brancheorganisatie voor supermarkten, geeft aan dat het invoeren van statiegeld zorgt voor rompslomp, bureaucratie en kosten voor zowel de supermarkten als de klanten. Voordat de cijfers van de evaluatie binnen zijn valt het kabinet. De verantwoordelijk staatssecretaris in het nieuw aangetreden kabinet, Joop Atsma (CDA), is een uitgesproken tegenstander van statiegeld.

Bij een congres van de VNG spreekt 94% van de Nederlandse gemeente zich uit voor statiegeld, TNS NIPO meldt dat zo'n 70% van de Nederlanders voor de uitbreiding van het statiegeldsysteem is en ook een meerderheid van de politieke partijen is voor.

De staatssecretaris wordt door een kamerlid gevraagd hoe betrouwbaar de recyclecijfers van verpakkingen zijn. De staatssecretaris geeft aan hier niet aan te twijfelen aangezien de cijfers door de Belastingdienst worden gecontroleerd. De cijfers laten zien dat de recyclecijfers met 48% ruim boven de doelstellingen liggen en de mogelijkheid ontstaat om statiegeld voor grote plastic flessen af te



schaffen. De VNG laat namens de Nederlandse gemeenten weten hier niets in te zien, met het huidige systeem intact zijn de jaarlijkse kosten voor het opruimen van zwerfafval al ongeveer 200 miljoen euro per jaar. Begin maart 2012 wordt bekend dat staatssecretaris Atsma en de VNG een overeenkomst hebben gesloten met het bedrijfsleven. Er komt geen statiegeld op kleine flesjes en het statiegeld op grote flessen wordt afgeschaft.

Op 24 maart schrijft de Trouw dat de staatssecretaris overhoopligt met de ILT. De inspectie stelt dat de cijfers die zijn aangeleverd door de verpakkingindustrie zo onbetrouwbaar zijn dat op basis daarvan niet kan worden bepaald of de industrie de gestelde doelstellingen heeft behaald. De staatssecretaris vindt dat de industrie ondanks wat slordigheden wel aan de doelstellingen heeft voldaan.

In april 2012 verschijnt een rapport van de Wageningen UR (WUR). Zij hebben een analyse gemaakt van het Nederlandse statiegeldsysteem in opdracht van het bedrijfsleven. Direct na publicatie wordt uit diverse hoeken kritiek geleverd maar omdat vanwege Kamervragen haast is bij het definitief maken van het rapport, wordt deze kritiek niet verwerkt maar slechts opgenomen in de bijlage. Op 26 april wordt besloten dat het huidige statiegeldsysteem nog niet kan verdwijnen tot duidelijk is dat de industrie de doelstellingen kan halen. Indien dit zo is dan mag het statiegeld pas in 2015 worden afgeschaft.

Het kabinet Rutte II treedt aan in november 2012 en schrijft in haar akkoord in te zetten op circulaire economie en het hergebruik van schaarse materialen en duurzame grondstoffen. Eind maar 2013 wordt bekend dat ex-staatssecretaris Van Geel voorzitter is geworden van de lobbyclub voor de frisdrankindustrie. Als staatssecretaris zette Van Geel een streep door de uitbreiding van statiegeld. In zijn nieuwe rol pleit hij voor de vrijheid om voor verpakt water te mogen kiezen helemaal aangezien er steeds meer verschillende stoffen in kraanwater zitten.

Een rapport van CE Delft meldt in 2014 dat het besluit om statiegeld voor grote plastic flessen af te schaffen berust op onjuiste informatie. Het rapport van CE Delft laat tevens zien dat de kosten van de invoering van statiegeld voor kleine plastic flesjes beduidend lager zijn dan werd vermeld in het rapport van de WUR. Het rapport van CE Delft is gefinancierd door TOMRA, de grootste leverancier van statiegeldsystemen in Nederland.

Statiegeld op grote plastic flessen wordt voorlopig niet afgeschaft. Staatssecretaris Mansveld geeft aan dat de Kamer in 2012 niet is misleid maar dat zij nu ook niet weet welk onderzoek de juiste is. Ook wordt bekend dat het statiegeld nog niet wordt afgeschaft omdat het bedrijfsleven zich aan één van de afspraken uit een set van zeven afspraken niet gehouden heeft. Robbert van Duin, oprichter van Recycling Netwerk is degene die dit ontdekt. Het gaat om de afspraak om geen pvc meer te gebruiken in verpakkingen in de supermarkt. Van Duin ontdekt dat diverse verpakkingen nog pvc bevatten op het moment dat de aan de afspraak voldaan had moeten zijn. Philip den Ouden, destijds voorzitter van de



brancheorganisatie Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie, geeft aan het een domme fout te vinden dat deze afspraak niet is gehaald.

In de Kamer worden in september 2014 vragen gesteld over het omkopen van de Aldi en de Lidl door de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV). De staatssecretaris geeft aan dat van omkoping geen sprake was, maar dat het ging om een vergoeding voor gemaakte kosten om een latere claim bij afschaffing van het statiegeldsysteem te voorkomen.

In 2015 wordt bekend dat statiegeld op grote plastic flessen definitief niet wordt afgeschaft. Het CBL reageert teleurgesteld en geeft aan dat supermarkten goed bezig waren met het verwijderen van alle pvc maar dat dit meer tijd kost dan gepland. Robbert van Duin van Recycling Netwerk geeft aan dat er meer kleine dan grote plastic flessen worden verkocht en dat er daarom ook op die categorie statiegeld ingevoerd moet worden.

In november 2015 wordt voor het eerst in een proefschrift aandacht besteed aan de statiegeld Discussie. Magda Slink beschrijft de wijze waarop de verpakkingindustrie zich bezighoudt met framing, het uitvoeren van onderzoek en onderhandeling met institutionele ontworping als doel. De activiteiten van de industrie ondermijnen het statiegeldsysteem door de negatieve en onethische kanten ervan te benadrukken.

Merijn Tinga, alias de Plastic Soup Surfer, meldt zich op 14 februari 2017 bij de Tweede Kamer om te pleiten voor de invoering van statiegeld, dit keer omdat het bij zou dragen aan de vermindering van het aandeel plastic afval in zeeën en oceanen. De petitie wordt overgenomen en het kabinet verbindt zich aan het doel om binnen drie jaar 90% minder plastic flesjes in het milieu te realiseren. Eind 2017 verschijnt een nieuw onderzoek van CE Delft, uitgevoerd in opdracht van staatssecretaris Dijkshma. Het onderzoek gaat in op de kosten en effecten van het invoeren van statiegeld voor kleine plastic flesjes en blikjes. Ten tijde van het verschijnen van het rapport is het kabinet Rutte II demissionair, van de vier partijen aan de onderhandelingsstafel is alleen de ChristenUnie voor de invoering van statiegeld.

Het kabinet Rutte III stelt dat er 100 miljoen extra belasting komt op het storten en verbranden van afval en dat deze kosten voor 50% op de industrie worden verhaald en voor 50% op de consument.

De pilot Schoon Belonen van Nederland Schoon blijkt in december 2017 niet effectief. Volgens een bestuurder van de VNG is er meer draagvlak voor statiegeld en dat hoe belangrijk gedragsverandering ook is, het nog niet bijgedragen heeft aan de vermindering van het probleem. Het CBL blijft zich verzetten tegen de invoering van statiegeld. Tijdens een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer dreigt de voorzitter van het Afvalfonds Verpakkingen aan uit het Convenant Verpakkingen te stappen indien statiegeld wordt ingevoerd.

Twee hoogleraren spreken zich in op 12 december 2017 in het Financieel Dagblad uit tegen de invoering van statiegeld, wat volgens hen duur is en bijna niet bijdraagt aan een beter milieu. Rob Buurman van Recycling Netwerk reageert, hij noemt de hoogleraren ‘believers’ in nascheiding maar geeft aan dat dit geen enkel effect heeft op statiegeld. De twee hoogleraren halen in hun artikel van 12 december ook het meest recente onderzoek van CE Delft aan. Han Schouten, woordvoerder van CE Delft, reageert door uiteen te zetten dat de hoogleraren op minstens 4 punten foutief uit het onderzoek citeren.

In november 2017 heeft het Recycling Netwerk de Statiegeldalliantie opgericht. Met de alliantie willen ze druk uitoefenen op de Nederlandse en Belgische regering om de statiegeldregeling uit te breiden. Op 3 december 2018 was meer dan 90% van Nederlandse gemeenten aangesloten. Het CBL blijft aangeven dat statiegeld te duur is, maar Tom Zoete van Recycling Netwerk geeft aan dat er in Noorwegen al langer een systeem bestaat waarbij winkeliers worden vergoed voor de flessen die ze innemen. Ook binnen het CBL is de overeenstemming over het standpunt ten aanzien van statiegeld verdwenen, nu de Aldi en Lidl aangeven niet per se tegen uitbreiding te zijn. 23 hoogleraren op het gebied van circulaire economie pleiten op 5 maart 2018 voor de uitbreiding van het statiegeldsysteem om zo bij te dragen aan het volledig circulair maken van de economie voor 2050.

Op 10 maart besluit staatssecretaris Van Veldhoven dat statiegeld wordt ingevoerd in 2021 tenzij het bedrijfsleven een tweetal doelstellingen weet te behalen. De oppositie is bang dat dit weer betekent dat de keuze naar een volgende kabinetsperiode wordt doorgeschoven.

In oktober 2018 lekt een brief van PepsiCo, Coca-Cola en Nestlé aan het Europees Parlement. Zij geven hierin aan dat de huidige inzamelsystemen goed werken om plastic flessen met dop in te zamelen. Dit om te voorkomen dat het verplicht wordt voor fabrikanten om de dop aan de fles te bevestigen. De systemen waarvan er beweerd wordt dat ze goed werken, waarvan de uitbreiding al jaren wordt geblokkeerd. Twee directeurs van Coca-Cola staan op 12 november 2018 met een interview in dertien verschillende kranten. Ze promoten de actie ‘Flesjes in de bak – zo doen we dat!’ waarbij meer dan 1000 extra afvalbakken voor plastic flesjes worden geplaatst en schoonmaakacties op pleinen, parken en straten worden georganiseerd.

5.4 Ontwikkeling beleidskoppelaar

Minister Pronk is de eerste beleidskoppelaar van de statiegeld Discussie gezien vanuit de voorstanders voor statiegeld. Hij weet in juli 2000 de milieubelasting die ontstaat door het verbranden van alle verkochte kleine plastic flesjes als probleem, te koppelen aan statiegeld als een oplossing. In eerste instantie is er weerstand in de Tweede Kamer, binnen zijn eigen partij maar ook bij het CDA. Vanuit de belangengroepen die namens het bedrijfsleven spreken komt ook weerstand, maar de minister gelooft in het idee. Dit helemaal aangezien hij zoveel brieven over het onderwerp ontvangt. Op 31 mei 2001 spreekt een Kamermeerderheid zich uit voor de invoering van statiegeld. Minister Pronk mag



twee kwartjes statiegeld heffen op kleine plastic flesjes onder voorwaarde dat hij nog eenmaal met het bedrijfsleven in gesprek gaat. Na dit gesprek wordt bekend dat de minister toch afziet van statiegeld. Waarom dit is gebeurd is niet duidelijk.

In januari 2002 geeft de minister nogmaals aan dat statiegeld wat hem betreft gelijk was ingevoerd, aangezien uit onderzoek bleek dat dit de beste methode was. Tegelijkertijd is er een beleidskoppelaar actief geweest vanuit het bedrijfsleven. Deze persoon heeft succesvol de alternatieve oplossing aan een alternatief probleem weten te koppelen en hier voldoende steun voor weten te krijgen. Het is niet aanwijsbaar wie deze persoon is geweest.

Wanneer statiegeld in 2005 weer wordt besproken lijkt er geen duidelijke beleidskoppelaar aanwezig die voorstander is van de invoering van statiegeld. Het onderwerp komt op de agenda vanwege iets wat een indicator of focussing event kan worden genoemd, de afgesproken reductiedoelstelling is niet gehaald en dit is grond om statiegeld in te voeren. De staatssecretaris geeft de partijen nog tot maart 2006 en voert dan statiegeld in wanneer de doelstellingen niet gehaald zijn. Uiteindelijk wordt medio 2006 bekend dat er een akkoord is gesloten met het bedrijfsleven. Statiegeld maakt geen onderdeel uit van dit akkoord. De voorzitters Swinkels en Blauw, van respectievelijk Nederland Schoon en het Productschap Dranken, komen in beeld als beleidskoppelaars vanuit de industrie gezien maar dit is niet met zekerheid te zeggen.

Jan Boelhouwer is de beleidskoppelaar wanneer statiegeld in 2010 opnieuw wordt geagendeerd. Zijn aangenomen motie zorgt ervoor dat statiegeld als oplossing voor de vermindering van schaarse grondstoffen, milieubelasting en zwerfafval in beeld komt. De val van het Kabinet Balkenende IV zorgt er uiteindelijk voor dat de plannen van Boelhouwer niet tot uitvoering komen. In het begin van kabinet Rutte I wordt er wel gelijk over statiegeld gesproken. De nieuw aangestelde staatssecretaris Atsma is echter geen voorstander van statiegeld en sluit op korte termijn een akkoord met het bedrijfsleven. Dit akkoord, zo blijkt later, is gebaseerd op onjuiste gegevens verstrekt door de verpakkingindustrie. Staatssecretaris Atsma is zo in feite de beleidskoppelaar vanuit de tegenstanders van statiegeld. Hij heeft de alternatieve oplossing die de voorkeur had van het bedrijfsleven succesvol gekoppeld aan het probleem en hij wist zich verzekerd van voldoende politieke steun. Het akkoord van de staatssecretaris behelst ook het afschaffen van statiegeld op grote plastic flessen. Uiteindelijk wordt afgesproken dat dit mag worden afgeschaft wanneer het bedrijfsleven een zevental afspraken weet na te komen. Zes van deze afspraken worden behaald, een van de afspraken lukt niet. Het is het bedrijfsleven niet gelukt om pvc uit alle verpakkingen in de supermarkt te halen. Dit blijkt uit onderzoek van Robbert van Duin, namens Recycling Netwerk. Met een simpel apparaatje treft hij in tientallen verpakkingen pvc aan en hij maakt dit vervolgens wereldkundig waarmee de afschaffing van statiegeld op grote plastic flessen van de baan is. Robbert van Duin is hierom dan ook aan te wijzen als beleidskoppelaar.

Als laatste is Merijn Tinga, alias de Plastic Soup Surfer, een beleidskoppelaar in de statiegeld discussie. Met zijn petitie wist hij het probleem plastic soep succesvol te agenderen bij de Tweede Kamer. Zijn oplossing statiegeld werd niet een op een overgenomen. De doelstellingen die het bedrijfsleven uiteindelijk moet zien te halen, lijken realistisch gezien alleen haalbaar wanneer statiegeld wordt ingevoerd. Statiegeld is in dan ook door de staatssecretaris genoemd als alternatief wanneer blijkt dat het bedrijfsleven de doelstellingen niet heeft gehaald.

5.5 Ontwikkeling beleidsraam

Toen minister Pronk in 2000 voor het eerst statiegeld voor kleine plastic flesjes voorstelde, werd een beleidsraam geopend. Als minister van milieu vond hij dat er iets gedaan moest worden aan het probleem van de milieubelasting als gevolg van de verbranding van kleine plastic flesjes. De oplossing statiegeld had voor- en tegenstanders maar de tegenstanders leken de overhand te hebben, getuige het feit dat de minister op 30 mei 2001 de toestemming kreeg om statiegeld in te voeren en hij het bij weerstand van het bedrijfsleven zelfs via de wet mocht afdwingen. Het beleidsraam sloot op het moment dat er een akkoord werd bereikt met het bedrijfsleven. Een akkoord waar statiegeld geen deel van uitmaakte.

In 2001 is afgesproken dat het bedrijfsleven het aantal kleine plastic flesjes in het straatbeeld met twee derde moet verminderen. In 2005 blijkt dat deze doelstelling niet gehaald is. De afspraak uit 2001 schreef voor dat statiegeld ingevoerd zou worden indien de doelstelling niet gehaald werd. Met het niet halen van de doelstellingen opende een nieuw beleidsraam zich. De staatssecretaris geeft aan statiegeld in te voeren indien de doelstellingen maart 2006 niet gehaald zijn. De doelstellingen worden niet gehaald maar statiegeld ook niet ingevoerd. Er wordt een akkoord gesloten met het bedrijfsleven en het beleidsraam sluit zich.

Beleidskoppelaar Jan Boelhouwer opent in 2010 een beleidsraam wanneer hij een motie indient voor de invoering van statiegeld. De motie wordt aangenomen en er wordt afgesproken de cijfers van de evaluatie af te wachten. Deze cijfers zouden er niet zijn voor het kabinet demissionair werd. Het open beleidsraam duurt nog tot begin maart 2012 wanneer staatssecretaris een akkoord met het bedrijfsleven, en daarmee ook het beleidsraam, sluit.

Het laatste beleidsraam van de statiegeld discussie tot nu toe wordt geopend op 14 februari 2017 door Merijn Tinga. Vlak voor een overleg Circulaire Economie waar statiegeld op de agenda staat, meldt hij zich met 50.000 handtekeningen bij de Tweede Kamer. Een groot aantal partijen onderschrijft op dat moment de doelstelling om het aantal plastic flesjes in het milieu binnen drie jaar met 90% te verminderen. Ook het kabinet neemt de doelstelling over. De kabinetswissel van Rutte III naar Rutte IV voorkomt dat staatssecretaris Dijkema er verdere invulling aan kan geven. Staatssecretaris Van Veldhoven besluit op 10 maart 2018 dat statiegeld wordt ingevoerd indien het bedrijfsleven een tweetal doelstellingen niet weet te realiseren binnen twee jaar.



Het beleidsraam zal zich weer openen over twee jaar, wanneer bekend is of het bedrijfsleven de doelstellingen heeft gerealiseerd. Wanneer en met welk resultaat het beleidsraam vervolgens sluit is niet te voorspellen.

6. Resultaten statiegelddiscussie in Nederland

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Aan de hand van de analyse in hoofdstuk 5 worden eerst de deelvragen beantwoord om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag.

Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Hoe heeft de probleemstroom zich ontwikkeld gedurende de 18 jaar van de statiegelddiscussie?

De initiële probleemdefinitie van minister Pronk, de milieubelasting door het verbranden van alle verkochte kleine plastic flesjes en het zwerfafval, wordt in het begin van de discussie gemarginaliseerd tot een beperkt aandeel van kleine plastic flesjes in het zwerfafval. De tegenstanders van statiegeld introduceren de mentaliteit van de mensen als probleem, het gedrag van mensen zorgt voor de vervuiling en het invoeren van statiegeld zorgt voor het verlies van duizenden banen. De motie van Jan Boelhouwer stelt dat het probleem ligt in het gebruiken van schaarse grondstoffen, milieubelasting en zwerfafval. De mentaliteit van de vervuiler blijft volgens het bedrijfsleven het dominante probleem. In 2017 introduceert Merijn Tinga de toenemende plastic soep als gevolg van zwerfafval als probleem. Gedurende de gehele statiegelddiscussie wordt gestreden om de dominantie probleemdefinitie door de definities vanuit de overheid af te zwakken of te vervangen door andere problemen.

Deelvraag 2: Hoe heeft de oplossingsstroom zich ontwikkeld gedurende de 18 jaar van de statiegelddiscussie?

Statiegeld wordt door het kabinet gezien als oplossing voor de milieubelasting die ontstaat bij het verbranden van alle verkochte plastic flesjes, en voor het zwerfafval. Voorstanders van statiegeld houden hier gedurende de gehele statiegelddiscussie aan vast. Onderzoek van CE Delft toont aan dat een uitgebreide statiegeldregeling de beste oplossing is tegen kleine plastic flesjes in het zwerfafval. Volgens het bedrijfsleven is deze oplossing te duur en omslachtig. Uiteindelijk wordt er gekozen voor een aanpak bestaande uit handhaving, communicatie en voorlichting. Deze oplossing blijft gedurende de gehele statiegelddiscussie aanwezig, maar wordt soms iets aangepast door bijvoorbeeld de financiële bijdrage vanuit het bedrijfsleven te verhogen, meer afvalbakken te plaatsen of speciale inleverpunten voor plastic flesjes in te richten. Gedurende de gehele statiegelddiscussie wordt gestreden om het verkrijgen van draagvlak voor de voorkeursoplossing.

Deelvraag 3: Hoe heeft de politieke stroom zich ontwikkeld gedurende de 18 jaar van de statiegelddiscussie?

Gedurende de gehele statiegelddiscussie wordt het bedrijfsleven vertegenwoordigd door een aantal belangengroepen. Deze belangengroepen blokkeren statiegeld als oplossing voor uiteenlopende problemen. Zowel in 2001, 2006 en 2017 dreigen de belangengroepen om wanneer statiegeld wordt

ingevoerd, te stoppen met de bredere samenwerking in het Convenant Verpakkingen. Nederlandse gemeenten en Nederlanders zijn in ruime mate voorstander van de invoering van statiegeld en de invoering van statiegeld lijkt daarmee een algemeen geaccepteerde oplossing. Alle keren dat statiegeld op de agenda staat is er sprake van voldoende politiek draagvlak. In 2011 valt dat draagvlak weg met het aantreden van Atsma als staatssecretaris. In de andere gevallen is niet direct aanwijsbaar waarom statiegeld uiteindelijk niet wordt ingevoerd, maar de dreigementen vanuit het bedrijfsleven komen in beeld als mogelijke oorzaak

Deelvraag 4: Op welke momenten tijdens de statiegelddiscussie is een beleidskoppelaar aan te wijzen en op welke wijze heeft deze invloed uitgeoefend?

De beleidskoppelaars die voor de invoering van statiegeld zijn, zijn aan te wijzen: Pronk in 2000, Boelhouwer in 2010 en Tinga in 2017. Zij hebben op de verschillende momenten de voor hun beschikbare middelen ingezet om het onderwerp te agenderen. De beleidskoppelaars die tegen de invoering van statiegeld zijn, zijn niet duidelijk aan te wijzen. Wel komen de voorzitters van bijvoorbeeld Nederland Schoon, het Productschap Dranken en het Afvalfonds Verpakkingen hiervoor in aanmerking. De beleidskoppelaars die tegen die invoering van statiegeld zijn, hebben een omvangrijke beleidsverandering gedurende de statiegelddiscussie weten tegen te houden.

Deelvraag 5: Op welke momenten was er sprake van een beleidsraam, wat zorgde ervoor dat deze werd geopend en vervolgens werd gesloten?

In 2000 opende Pronk het beleidsraam en had hij de mogelijkheid om statiegeld in te voeren, het sloot zich op het moment dat hij een akkoord sloot met het bedrijfsleven. In 2005 opende een beleidsraam toen bleek dat de hoeveelheid zwerfafval was toegenomen. Het sloot in 2006 toen een akkoord met het bedrijfsleven werd gesloten. In 2010 zorgde het aannemen van de motie Boelhouwer voor een geopend beleidsraam. Met het installeren van staatssecretaris Atsma sloot het beleidsraam zich. De petitie van Merijn Tinga zorgde in 2017 voor een geopend beleidsraam. De brief van staatssecretaris Van Veldhoven zorgde ervoor dat het beleidsraam op 10 maart 2018 dichtging.

Centrale onderzoeksvraag

Op basis van het voorgaande kan antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

Welke factoren hebben bijgedragen aan de inmiddels 18 jaar durende beleidsdiscussie over het wel of niet invoeren van statiegeld op kleine plastic flesjes?

Alle factoren uit het model van Kingdon zijn herkenbaar in de inmiddels 18 jaar durende beleidsdiscussie. Voor zowel de probleem- als de oplossingenstroom geldt dat de tegenstanders van statiegeld alternatieve problemen en oplossingen voorgesteld waar meerdere keren de keuze op is



gevallen. Voor- en tegenstanders van statiegeld strijden met elkaar om de probleemdefinitie en het agenderen van hun voorkeursoplossing.

De politieke stroom laat zien dat er ruim draagvlak is voor statiegeld onder de Nederlandse bevolking en bij de overheid. Dreigementen vanuit het bedrijfsleven om de bredere samenwerking op te zeggen, komen driemaal in beeld als mogelijke reden om statiegeld niet in te voeren. In een geval is de wisseling van het kabinet de reden dat statiegeld niet wordt ingevoerd.

De beleidskoppelaars die aanwezig waren vanuit de voorstanders van statiegeld waren succesvol in het openen van diverse beleidsramen maar zijn om diverse redenen niet succesvol geweest in het tot stand laten komen van een beleidsverandering die tot de invoering van statiegeld heeft geleid.

7. Discussie

De factoren uit het driestromenmodel van Kingdon zijn herkenbaar in deze casus. In die zin is het model zinvol gebleken. Bij afwezigheid van een van de factoren had deze afwezigheid aangewezen kunnen worden als oorzaak voor het uitblijven van beleidsverandering. Het model volgend had beleidsverandering plaats kunnen vinden, echter hebben krachten die binnen de probleem- en oplossingenstroom met elkaar wedijverden om de meeste aandacht het verschil gemaakt. Het verklaren waarom beleidsverandering niet heeft plaatsgevonden wanneer alle factoren uit het driestromenmodel wel aanwezig zijn, is lastiger gebleken. Uitspraken hierover zijn dan ook meer interpretatief te noemen dan feitelijk.

De sterke kant van dit onderzoek is dat het niet een eenmalig proces van beleidsverandering onderzocht maar een dossier dat al 18 jaar loopt en welke viermaal op de agenda heeft gestaan. Dit maakt het mogelijk om patronen in de gedragingen van de verschillende actoren te herkennen. Dit onderzoek maakt het dan ook mogelijk om bij een toekomstige statiegelddiscussie te leren van ervaringen uit het verleden.

Kingdon beschrijft belangenorganisaties als belangrijkste speler buiten de overheid. Dat de belangenorganisaties die namens het bedrijfsleven spreken in staat zijn geweest om de statiegelddiscussie gedurende 18 jaar te domineren is een verrassende uitkomst. Dat dit ogenschijnlijk beïnvloed is door tot drie keer toe aan te geven de bredere samenwerking in het Convenant Verpakkingen op te zeggen indien statiegeld wordt ingevoerd, is een zorgelijke uitkomst. Kingdon geeft aan dat er binnen de politieke stroom geen consensus wordt gezocht maar dat er wordt onderhandeld. Het dreigen met opzegging van een covenant lijkt geen onderhandeling maar eerder een stellingname.

Howlett et al. (2009) spraken in hun boek over negatieve besluiten of het niet nemen van een besluit om zo de huidige situatie te behouden. Dit onderzoek is niet specifiek op die vraag gericht maar geeft wel inzichten. Zo kan het zijn dat een bepaalde situatie moet worden behouden, het niet invoeren van statiegeld, omdat in een ander dossier, het Convenant Verpakkingen, de status qua ook moet worden behouden.

Zodra de statiegelddiscussie in 2021 is afgerond is bekend of dat het vijfde en laatste deel is of dat er toch nog een zesde deel komt. In beide gevallen is het aan te bevelen om de gehele statiegelddiscussie op dat moment nogmaals onder te onderzoeken. Dit of om te onderzoeken waarom beleidsverandering uiteindelijk wel heeft plaatsgevonden of om te onderzoeken welke factoren op dat moment hebben gezorgd voor het behoud van de status quo.



Literatuurlijst:

- Bovens, M.A.P., 't Hart, P & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar Bestuur – Beleid, Organisatie en Politiek*. (7e druk). Alphen aan den Rijn, Kluwer
- Kingdon, J.W. (2014). *Agenda's, Alternatives and Public Policies*. (2e druk). Essex, Pearson
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*. (7e druk). Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009) *Studying Public Policy – Policy Cycles & Policy Subsystems*. (3e druk). Ontario, Oxford University Press
- Neuman, W.L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. (7e druk). Essex, Pearson
- Sabatier, P.A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press.

Bronnenlijst

- Aartrijk, S. van. (2010). Mogelijk statiegeld op kleine plastic fles. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=7Y7G-8H50-YB5C-14BX&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Alem, C. van. (2016). Omstreden onderzoekers niet bestraft. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5HYF-KK01-JC8W-Y4FC&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Ast, M. van. (2018). Coca-Cola: Elke fles voor helft gerecycled plastic. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: <https://www.ad.nl/economie/coca-cola-elke-fles-voor-helft-gerecycled-plastic~aa47c243/>
- Bergsma, B. (2014). Statiegeld petflessen nog niet afgeschaft. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5CDK-N5R1-JCV2-F03K&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Bergsma, G., Soest, J.P. van, Potjer, B., Vroonhof, J., Verdonkschot, S., Willems, G., Rosmalen, A. van, Bazelmans, F., Zegwaard, M., Eilander, G., & Werkhoven, R. (2001). Inzamel- en beloningssystemen ter vermindering van zwerfafval - Drie concepten voor een aanpak. Geraadpleegd op 6 december 2018, via: <https://www.ce.nl/publicaties/download/117>
- Bergsma, G., Warringa, G., & Schep, E. (2017). Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <https://www.ce.nl/publicaties/download/2363>
- Besluit beheer verpakkingen 2014. (2014). Besluit beheer verpakkingen 2014. Geraadpleegd op 11 november 2018, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2016-01-01>
- Bouma, J. & Zuidervaat, B. (2018). Vervuiling plastic flesjes aangepakt. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5RV2-GG61-DYRY-X1KT&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Bouma, J. (2018). Gemeenten massaal op de bres voor statiegeld. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5RTR-58R1-JC8X-6194&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Buurman, R. (2017). Zonder statiegeld lost Nederland de vervuiling door zwerfafval niet op. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5R5X-V2C1-DYWB-S211&csi=263237&oc=00240&perma=true>



- Buurman, R. (2018). De lange weg naar statiegeld in Nederland: het tijdspad. Geraadpleegd op 30 oktober 2018, via: <https://recyclingnetwerk.org/2018/10/05/de-lange-weg-naar-statiegeld-in-nederland-het-tijdspad/>
- Dagblad v/h Noorden. (2001). Statiegeld-plan Pronk zeer omstreden. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=4K1M-1T70-TX55-0328&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Dedem, S. van & Most, J., van der. (2018). 'Meerderheid wil statiegeld op blik en flesje'. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5RV3-YJT1-F094-552X&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Dedem, S. van. (2018). Milieuclubs teleurgesteld door plasticakkoord. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5RV3-YJV1-F094-500F&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Deloitte. (2010). Rapport Kostenonderzoek zwerfafval Nederland. Geraadpleegd op 16 november 2018, via: <http://www.svzo.nl/kostenzwerfafval.pdf>
- Dijksma, S.A.M. (2018). Uitvoering petitiemotie Plastic Soup Surfer. Geraadpleegd op 12 december 2018, via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/05/23/uitvoering-petitiemotie-plastic-soup-surfer/uitvoering-petitiemotie-plastic-soup-surfer.pdf>
- Donner, J.P.H. (2002). Kabinetsformatie 2002. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: https://www.parlement.com/9291000/d/tk28375_5.pdf
- EMVI. (2018). Dit doen de drie grootste zwerfvuilmerken aan het plasticprobleem. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: <https://www.evmi.nl/nieuws/drie-grootste-zwerfvuilmerken-aan-plasticprobleem/>
- Financieel Dagblad. (2006). Statiegeld op flesjes en blikjes van de baan. Geraadpleegd op 16 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=4K6V-XTB0-TXDS-72NR&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Financieel Dagblad. (2006). Statiegeld op flesjes en blikjes van de baan. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=4K6V-XTB0-TXDS-72NR&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Gradus, R. & Rem, P. (2017). Statiegeld op plastic flesjes helpt zwerfafval nauwelijks voorkomen. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <https://fd.nl/opinie/1232077/statiegeld-op-plastic-flesjes-helpt-zwerfafval-nauwelijks-voorkomen>
- Hakkenes, E. (2017) Invoering statiegeld decimeert zwerfafval. Geraadpleegd op <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5PCR-XB21-DYRY-X3P3&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Heemelaar, N. (2017). Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5MTM-93N1-JC8X-62D9&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Houten, M. van. (2001). Statiegeld blik lijkt kansloos; Forse meerderheid Tweede Kamer wil industrie meer tijd gunnen om alternatief te bedenken. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=48KT-VD30-0150-Y2MR&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Kamans, M. (2012). Atsma: einde aan statiegeld op petfles. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5541-H911-F094-51YG&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- KIDV. (2017). Rondetafelgesprek 'wel of geen statiegeld'. Geraadpleegd op 11 januari 2019, via: <https://www.kidv.nl/7657>



- Kok, W. (1998). Kabinetsformatie 1998. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: https://www.parlement.com/9291000/d/tk26024_10.pdf
- Kort, N. de. (2018). Oppositie verwerpt statiegeld-akkoord. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5RWB-9DS1-DYRY-X02D&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Korthals Altes, F. & Hoekstra, R.J. (2003) Kabinetscrisis en –formatie. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: https://www.parlement.com/9291000/d/tk28637_19.pdf
- LexisNexis. (2018) LexisNexis Academic. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <https://www.lexisnexis.nl/producten-en-diensten/producten/lexisnexis-academic>
- LexisNexis. (z.d.). AND Connector. Geraadpleegd op 25 november 2018: via: http://help.lexisnexis.com/tabula-rasa/rosetta/and_ref-reference?lbu=GB&locale=en_gb&audience=legal
- Mansveld, M.J. (2013). 28 694 Verpakkingsbeleid. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-95.html>
- Mansveld, W.J. (2014, 11 juni). Besluitvorming vrijgeven statiegeld [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 3 november 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-117.html>
- Marijnissen, H. (2012). Atsma botst met inspectie over statiegeld. Geraadpleegd op 11 december 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5588-YM41-DYRY-N1DR&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Marijnissen, H. (2013). Ex-staatssecretaris van milieu lobbyt nu voor weggooiflesjes. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=582R-7K71-JC8W-Y4J8&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Marijnissen, H. (2015). Hoe de lobby 'aanschuift'. Geraadpleegd op 9 januari 2019, via: <https://www.trouw.nl/home/hoede-lobby-aanschuift--a4c0dcad/>
- Nieman, R. (2016, 28 september). Het gevecht over statiegeld. [Tv-programma]. Producent onbekend. Haagse Lobby. Amsterdam, Nederland: WNL. Geraadpleegd op 15 november 2018, via: https://www.npostart.nl/haagse-lobby/28-09-2016/POW_03258661
- Nieuwsblad. (2017). Fost Plus en Recycling Netwerk vechten oorlogje uit over aanpak zwerfvuil. Geraadpleegd op 16 november 2018, via: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20171108_03175993
- NRC Next. (2012). Statiegeld vanaf 2014 afgeschaft. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=554D-N7D1-JC8W-Y1G4&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- NRC. (2001). Pronk ziet af van statiegeld op blik en plastic flessen. Geraadpleegd op 18 november 2018, via <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=48KT-9KB0-0150-W1DB&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- NRC. (2018). Voer statiegeld in voor PET-flessen en blikjes. Geraadpleegd op 5 januari 2018, via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/05/voer-statiegeld-in-voor-pet-flessen-en-blikjes-a1594478>
- Overheid.nl. (2000). Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van: het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001 (27400 XI). Geraadpleegd op 7 december 2018, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-1040-1100.html>



Overheid.nl. (2001). Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van: het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001 (deel Milieubeheer) (27400 XI). Geraadpleegd op 7 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20002001-1144-1161.html>

Overheid.nl. (2001a). 26 638 Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen). Geraadpleegd op 7 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20002001-26638-87b.html>

Overheid.nl. (2001b). Aan de orde is het debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 30 mei 2001 over het verpakkingenconvenant. Geraadpleegd op 6 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-5261-5267.html>

Overheid.nl. (2001c). Aan de orde is het debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 20 december 2001 over zwerfafval. Geraadpleegd op 12 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20012002-2918-2922.html>

Overheid.nl. (2001d). Aan de orde is de behandeling van: het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (26638). Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20002001-1426-1442.html>

Overheid.nl. (2002). 28 600 XI Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003. Geraadpleegd op 6 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28600-XI-2.html>

Overheid.nl. (2002a). Aan de orde is het debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 20 december 2001 over zwerfafval. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20012002-2918-2922.html>

Overheid.nl. (2002b). nr. 1 Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Geraadpleegd op 6 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-1.html>

Overheid.nl. (2004). nr. 6 Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-6.html>

Overheid.nl. (2004a). nr. 8* Brief van de staatssecretaris Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-8-h1.html>

Overheid.nl. (2005). Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval, papier en karton Geraadpleegd op 10 december 2012, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-183.html>

Overheid.nl. (2006). 28 694 Verpakkingsbeleid. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-26.html>

Overheid.nl. (2007). nr. 56 Verslag van een algemeen overleg. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-56.html>

Overheid.nl. (2010). Aan de orde is het debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 18 februari 2010 over afval en verpakkingen. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20092010-74-6335.html>



Overheid.nl. (2011). 30 872 Landelijk afvalbeheerplan 28 694 Verpakkingsbeleid. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30872-68.html>

Overheid.nl. (2012). 28 694 Verpakkingsbeleid. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-90.html>

Overheid.nl. (2014). Antwoord van Staatssecretaris Mansveld (Infrastructuur en Milieu) (ontvangen 26 september 2014). Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-68.html>

Overheid.nl. (2016). Antwoord van Staatssecretaris Dijkma (Infrastructuur en Milieu) (ontvangen 22 maart 2016). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 1593. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20152016-1990.html>

Overheid.nl. (2018). Veelgestelde vragen over Officiële bekendmakingen. Geraadpleegd op 6 december 2018, via: <https://www.overheid.nl/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen-over-officiele-bekendmakingen>

Overheid.nl. (2018a). Antwoord van Staatssecretaris Van Veldhoven-Van der Meer (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 15 maart 2018) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 666. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1444.html>

Overheid.nl. (2018b). 34 Circulaire Economie. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-68-34.html>

Paalvast, H. (2005). Van Geel dreigt met statiegeld voor blikjes en flesjes. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5C44-3VM1-F094-50ST&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Parlement.com. (z.d.). Kabinet-Balkenende III (2006-2007). Geraadpleegd op 8 december 2018, via: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7m2000/kabinet_balkenende_iii_2006_2007

Preger, T. (2006). Drankenindustrie wil niet alleen opdraaien voor zwerfafval. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5C44-3MB1-JCV2-F22H&csi=263237&oc=00240&perma=true>

RD. (2001). Pronk onder vuur om statiegeldplan. Geraadpleegd op 11 januari 2019, via: <https://www.rd.nl/oud/econ/010503econ04.html>

Rensen, E. (2015). Statiegeldbesluit grote domper supermarktbranche; Vrijgeven statiegeld van de baan vanwege vele PVC-verpakkingen bij supers. Geraadpleegd op 18 november 2018, via <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5G91-RKJ1-JB14-737N&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Rijksoverheid. (z.d.) Kabinet-Kok II (1998-2002). Geraadpleegd op 7 december 2018, via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/kabinetten-sinds-1945/kabinet-kok-ii>

Rijlaarsdam, B. (2014). Waarom het statiegeld maar niet wordt afgeschaft. Geraadpleegd op 30 oktober 2018, via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/10/16/waarom-het-statiegeld-maar-niet-wordt-afgeschaft-a1499493>

RRLN. (2018). Plastic doorgedrongen tot uw lichaam: voor het eerst deeltjes gevonden in menselijke ontlasting. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20181023_03865886

Rutte, M. & Samson, D. (2012) Bruggen slaan - Regeerakkoord VVD – PvdA. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf>



Ruyter, I. De. (2012). Kamer: controle voor afschaffing statiegeld. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=55H3-V131-JCV2-F09G&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Schouten, H. (2017). Gradus en Rem citeren onjuist uit rapport CE Delft over statiegeld. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5R6S-PW01-JCD9-228R&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Smink, M.M. (2015). Incumbents and institutions in sustainability transitions. Geraadpleegd op 9 januari 2019, via: <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/322962/Smink.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Statiegeld. (2018). Statiegeld. Geraadpleegd op 11 november 2018, via: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Statiegeld>

Statiegeldalliantie. (2018). Ook bedrijven vragen nu om statiegeld op plastic en blik. Geraadpleegd op 8 december 2018, via: <https://statiegeldalliantie.org/2018/12/ook-bedrijven-vragen-nu-om-statiegeld-op-plastic-en-blik/>

Suurmond, H. (2014). 'Afschaffing statiegeld op onjuiste gronden'. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5BWG-PJC1-JCV2-F0SG&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Telegraaf. (2010). Zwerfvuil kost burger veel geld. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=801V-RY71-2R54-T07K&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Telegraaf. (2012). Felle strijd om afschaffen statiegeld. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=551H-CS91-DYRY-N0VM&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Thoden van Velzen, E.U. & Bos-Brouwers, H.E.J. (2012). Analyse van het Nederlandse Statiegeldsysteem voor PET flessen. Wageningen, Wageningen UR Food & Biobased Research. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/201338>

Timmers, M. (2005). 'Statiegeld helpt niet tegen zwerfafval'; Voorzitter Swinkels van Nederland Schoon: overheid moet hand in eigen boezem steken. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=4HVM-DNJ0-01MH-P3X3&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Trommel, S. (2018). 'Statiegeld op klein pet onvermijdelijk'. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/statiegeld-op-klein-pet-onvermijdelijk.9599561.lynkx>

Trommelen, J. (2001). Ook zonder statiegeld komt blikje terug in winkel. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=497X-KDX0-0150-V2PJ&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Trouw. (2001). Geen statiegeld op blikjes; Pronk zwakt plan af na zware druk bedrijfsleven. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=48KV-0280-0150-Y3KW&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Trouw. (2011). Mooi scheidingsproces, maar statiegeld is beter. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=53V5-FVG1-DYRY-N46B&csi=263237&oc=00240&perma=true>

Trouw. (2014). Mansveld weet niet welk rapport over statiegeld klopt. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5BYB-2GR1-DYRY-N2JN&csi=263237&oc=00240&perma=true>



- Trouw. (2017). Bedrijfsleven blijft zich verzetten tegen meer statiegeld. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5R2Y-C5D1-DYRY-X4ND&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Van Veldhoven – Van der meer, S. (2018, 10 maart). Naar een circulaire verpakkingketen [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 30 oktober 2018, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-135.html>
- Veekman, J. (2000). Pronk wil statiegeld op kleine plastic flesjes. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=40NC-6970-00B0-7468&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Verlouw, C. (2018). Steun voor statiegeld op blikjes en kleine flesjes blijft groeien. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5RCG-6GR1-JC8X-611S&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- VMT. (2005). SVM•PACT wordt Stichting Nedvang. Geraadpleegd op 11 december 2018, via: https://www.vmt.nl/Nieuws/SVM_PACT_wordt_Stichting_Nedvang-051221120000
- Volkskrant. (2001). Kamer stemt in met statiegeld (50 cent) op blikje. Geraadpleegd op 12 december 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=48KT-YT30-0150-V05H&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Vrijheid en verantwoordelijkheid. (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid - Concept Regeerakkoord VVD-CDA. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/regeer2010.pdf>
- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie. (2017). Vertrouwen in de toekomst - Regeerakkoord 2017 – 2021. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: <https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/Regeerakkoord20172021.pdf>
- Wijfels, H.H.F. (2007). Kabinetsformatie 2006. Geraadpleegd op 10 december 2018, via: https://www.parlement.com/9291000/d/tk30891_4.pdf
- Wiltjer, H. (2015). Statiegeld op plastic flessen blijft. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5G7P-CFH1-JCV2-F4J1&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Wiltjer, H. (2016). Onderzoek naar statiegeld flesjes en blikjes. Geraadpleegd op 18 november 2018, via <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5KW6-NK91-F094-50HP&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Winterman, P. (2018). 'Statiegeld plastic duurt lang'. Geraadpleegd op 18 november 2018, via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5SVX-3M61-DYRY-X09X&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- WRR. (1992). Milieubeleid - Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid. 's-Gravenhage, SDU Uitgeverij. Geraadpleegd op 25 november, via <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/1992/04/29/milieubeleid-strategie-instrumenten-en-handhaafbaarheid/R041-Milieubeleid.pdf>

Bijlage 1: uitgebreide cursusbeschrijving

Deze casusbeschrijving is opgebouwd uit een twee verschillende bronnen, te weten: overheidsdocumenten en de media. De casus wordt bekeken vanuit diverse perspectieven: het theoretische perspectief aan de hand van de in hoofdstuk 3 beschreven theorieën voor beleidsverandering, het politieke perspectief aan de hand van overheidsdocumenten, het maatschappelijke perspectief vanuit de media-analyse.

In Nederland wordt statiegeld sinds de jaren 50 van de 20^e eeuw gebruikt. Statiegeld leidt tot het hergebruik van verpakkingen en houdt daarmee de kosten voor het verpakkingsmateriaal laag. Rond de jaren 80 werden de kosten van verpakkingsmateriaal zoals glazen melkflessen zo laag dat hergebruik niet meer kosteneffectief was. Later werd statiegeld ingevoerd voor petflessen met een inhoud van 1 liter of meer, bierflesjes en kratten (Statiegeld, 2018). Voor petflessen kleiner dan 1 liter geldt geen statiegeld, terwijl de verkoop daarvan sinds 2000 verdrievoudigd is (Petfles, 2018). In 2017 wordt het jaarlijks aantal verkochten kleine plastic flesjes geschat op 900 miljoen tegenover 620 miljoen petflessen van 1 liter of meer (Bergsma, Warringa & Schep, 2017: 15).

Periode Kok II (3 augustus 1998 tot 22 juli 2002)

Gedurende het Kabinet Kok II staat statiegeld op kleine plastic flesjes voor het eerst op de politieke agenda van juli 2000 tot en met juni 2001. In deze periode worden er 19 overheidsdocumenten gevonden die een relatie hebben met statiegeld en worden er 108 berichten gevonden in de media⁸.

Kabinet Kok II gaat in het regeerakkoord in op het milieubeleid op het gebied van duurzaamheid. Er wordt gesteld dat Nederland succesvol is in het ontkoppelen van milieuproblemen; de consumptie stijgt terwijl de vervuiling daalt. Bij de keuze voor instrumenten om de ruimtelijke kwaliteit wordt beschermd wordt ingezet op milieurendement en kosteneffectiviteit (Kok, 1998: 55).

Op 5 juli 2000 schrijft het ANP dat Minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) statiegeld wil invoeren op kleine plastic flesjes. De kleine flesjes blijken erg populair te zijn onder consumenten. Het verbranden van alle verkochte flesjes is te belastend voor het milieu en zouden daarom ingezameld en verwerkt moeten worden. De minister noemt het “waarschijnlijk onontkoombaar” dat de consument statiegeld in het vooruitzicht wordt gesteld en hij gaat dan ook op korte termijn in gesprek met het bedrijfsleven (Veekman, 2000).

Kamerlid van Steenhoven (GroenLinks) vraagt de minister om naast statiegeld ook de heffingssystematiek via de Belastingdienst erbij te betrekken omdat die wat hem betreft niet los van elkaar kunnen worden gezien. Minister Pronk geeft aan dat hij dit graag doet en dat dit juridisch kan via de Wet milieubeheer maar dat hiervoor een omzetting van de regeling voor verpakking in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) noodzakelijk is (Overheid.nl, 2000).

⁸ Zie bijlage 3.



Het plan van Pronk is zeer omstreden. Tegenstanders vinden dat de minister met een kanon op een mug schiet en volgens de directeur van Nederland Schoon is het een veel te draconische maatregel omdat het aandeel blikjes en kleine petflesjes in het zwerfafval slechts 6% is (Dagblad v/h Noorden, 2001). De directeur van verpakkingsorganisatie SVM-PACT⁹ noemt het inzamelen van kleine plastic flesjes via het bestaande statiegeldsysteem te duur en onnodig omslachtig (Trommelen, 2001).

Pronk geeft in maart 2001 in de Tweede Kamer aan dat convenanten gebruikt sinds het begin van de jaren 90 maar dat hij er zo zijn twijfels heeft. Hij gaat met de verpakkingsindustrie in gesprek over het per 1 januari 2002 aflopende verpakkingsconvenant II. In relatie tot het onderwerp zwerfafval geeft de minister aan dat hij nog nooit zoveel brieven heeft gekregen en maakt daaruit op dat het onderwerp leeft. Ondernemers moeten dit wat hem betreft serieus nemen en noemt dit een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Statiegeld is de oplossing om zwerfafval aan te pakken en andere instrumenten zijn wat de minister betreft veel minder effectief (Overheid.nl, 2001).

Naar aanleiding van het gesprek met het bedrijfsleven schrijft Minister Pronk in een memorie van antwoord dat het bedrijfsleven gemotiveerd is om te komen tot andere manieren van inzameling op eigen kosten. Zij zien het invoeren van statiegeld op eenmalige drankverpakkingen als zeer bezwaarlijk (Overheid.nl, 2001a). Het Reformatorisch Dagblad schrijft op 3 mei dat het bedrijfsleven altijd graag heeft meegewerkt aan het Convenant Verpakkingen, maar dit niet te willen tegen elke prijs. Indien Pronk zijn statiegeldplannen doorzet, hebben ze hier geen zin meer in (RD, 2001).

Op 30 mei 2001 vindt er een debat plaats in de Kamer over het verpakkingsconvenant. De minister geeft aan dat wat hem betreft de onderhandelingen met het bedrijfsleven in de toekomst gaan over de invullingen van een integrale zwerfvuilaanpak waar statiegeld onderdeel vanuit maakt. De VVD is geen voorstander om per definitie statiegeld in te voeren maar is niet per se een tegenstander wanneer blijkt dat hiermee de meeste milieuwinst te behalen is. Het CDA heeft een week voor het debat aangegeven vanwege milieuredenen voor de invoering van statiegeld te zijn, maar geeft tijdens het debat aan op dat moment geen mogelijkheden voor statiegeld te zien. Door Kamerlid Van der Steenhoven (GroenLinks) wordt opgemerkt dat hij concludeert dat de CDA-fractie onder druk van het bedrijfsleven van gedachte is veranderd. De heer Van Middelkoop van de ChristenUnie is het hier mee eens. Het CDA spreekt dit niet tegen, maar geeft aan dat deze conclusie wel voor de rekening van het Kamerlid is. Wanneer uit de onderhandelingen een werkbare statiegeldregeling komt dan zal het CDA de minister niet in de weg staan (Overheid.nl, 2001b).

Trouw schrijft op 30 mei 2001 dat bijna de hele Tweede Kamer tegen de invoering van statiegeld op kleine flesjes is. De Kamer vindt dat het bedrijfsleven meer tijd moet krijgen om betere plannen te maken om zwerfafval te bestrijden. De plannen van het bedrijfsleven om 100 miljoen euro uit te

⁹ Door het bedrijfsleven opgerichte organisatie voor de uitvoering van het Convenant Verpakkingen. Per 2007 vervangen door Nedvang (VMT, 2005).



trekken voor een voorlichtingscampagne en het plaatsen van meer afvalbakken, worden door minister Pronk als onvoldoende beoordeeld. Het bedrijfsleven moet samen met gemeenten een plan opstellen en deze voorleggen aan de minister (Houten, 2001). Een dag later meldt de Volkskrant dat Pronk twee kwartjes statiegeld mag laten heffen op kleine plastic flesjes. Een draai van zijn eigen partij maakt dat een meerderheid van PvdA, D66, GroenLinks en ChristenUnie het plan steunt. Wel vragen ze de minister om nog eenmaal met het bedrijfsleven in gesprek te gaan. Werkt die niet vrijwillig mee, dan mag de minister het wat de partijen betreft via wetgeving afdwingen (Volkskrant, 2001).

De uitkomst van het gesprek was onder meer een gezamenlijk onderzoek. Uit dit onderzoek zou later blijken dat het kabinet en het bedrijfsleven het niet met elkaar eens zijn. De VVD was een van de partijen die had aangedrongen om nog een keer in gesprek te gaan (Overheid.nl, 2001c).

Enkele dagen later wordt bekend dat de minister afziet van statiegeld op kleine plastic flesjes. In plaats daarvan heeft hij met het bedrijfsleven een vijfjarige overeenkomst gesloten waarbij veel aandacht is voor het terugdringen van zwerfafval. De overeenkomst wordt verder uitgewerkt en aan het eind van het jaar gepresenteerd (NRC, 2001).

In de beraadslaging op 5 juli 2001 in de Tweede Kamer geeft Minister Pronk aan dat het zwerfafval qua volume en gewicht voor een groot deel bestaat uit het verpakkingsmateriaal waar hij statiegeld voor wil invoeren. Daarnaast zie je volgens hem nooit iets op straat liggen waar statiegeld op zit en werkt de methode goed in het buitenland (Overheid.nl, 2001d).

In oktober 2001 verschijnt het rapport in opdracht van het gezamenlijke onderzoek van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en SVM-PACT getiteld *Inzamel- en beloningsystemen ter vermindering van zwerfafval - Drie concepten voor een aanpak*. Zoals de titel doet vermoeden presenteert CE in het rapport een drietal concepten om zwerfafval terug te dringen: (1) het basismodel waarbij gebruik wordt gemaakt van handhaving, voorlichting en communicatie en het plaatsen van meer afvalbakken die vaker geleegd worden, (2) het basismodel plus statiegeldsysteem met een statiegeldpremie van 5 cent, 2.000 inzamelautomaten en 10.000 goede doelen bakken en (3) het basismodel plus statiegeldpremie van 20 cent en 5.000 retourautomaten (Bergsma et al., 2001: 41-42).

De onderzoeksresultaten van alle drie de concepten zijn in de onderstaande afbeelding schematisch weergegeven. De concepten hebben alle drie eenzelfde invloed op het zwerfafval niet zijnde plastic flesjes. Concept 3 heeft met 83% het grootste effect op het verminderen van het aantal flesjes. Daarnaast kan dit concept rekenen op een breed draagvlak ten opzichte van concept 1, alleen bij het bedrijfsleven is geen draagvlak. Concept 3 is tevens het meest prijzige concept, met kosten variëren van 88 tot 121 miljoen gulden.

In december 2001 wordt bekend dat de verpakkingindustrie twee jaar de tijd krijgt om de hoeveelheid plastic flesjes in het straatbeeld met twee derde te verminderen. Wanneer dit niet lukt, wordt er alsnog statiegeld ingevoerd (Overheid.nl, 2002: 160; Trouw, 2001).

	Concept 1 alleen generiek	Concept 2 generiek plus 2.000 hotspot retourautomaten plus 10.000 goede doel bakken (5 Eurocent)	Concept generiek plus 5.000 retourautomaten (20 Eurocent)
Effect zwerfafval niet blik/fles	38 à 51%	35 à 51%	35 à 51%
Effect blikjes/flesjes	38 à 51%	59 à 70%	83%
Kosten generiek [mln gulden per jaar]	33 à 49	24 à 33	25 à 34
Kosten specifiek voor blikjes en flesjes [mln gulden per jaar/cent per verkocht blikje en flesje]	0	41 à 52	63 à 87
	0	(ca. 3,5 cent per flesje of blikje)	(ca. 6 cent per flesje of blikje)
Totaal kosten [mln gulden per jaar]	33 à 49	65 à 85	88 à 121
Percentage gescheiden ingezamelde blikjes en flesjes	0%	82%	90%
Praktische haalbaarheid	+	+	+
Overige milieueffecten	0	0/+	0/+
Draagvlak	Industrie ++ VROM - SNM - Politiek -	Industrie ? VROM ? SNM ? Politiek ?	Industrie -- VROM + SNM + Politiek +
Fraudebestendigheid	++	+	-
Flexibiliteit	++	+	-
Organisatie + juridische aspecten	+	+	+
TOTAAL			

Beoordeling: ++= zeer goed += goed o = redelijk - = matig --= slecht

Figuur 1: Overzicht toetsingsresultaat 3 concepten (Bergsma et al., 2001:76)

In januari 2002 wordt nogmaals gedebatteerd over het onderwerp. In het debat geeft minister Pronk aan dat hij het liefst direct het statiegeldsysteem had ingevoerd, aangezien uit het onderzoek blijkt dat dit de beste methode is. Nadat de minister dit aan de Kamer per brief had medegedeeld op 30 mei is hem verzocht om nogmaals met het bedrijfsleven om tafel te gaan. Daar is uitgekomen dat statiegeld wordt ingevoerd per 1 januari 2004 tenzij het bedrijfsleven twee derde van 50 miljoen blikjes en flesjes weet in te zamelen (Overheid.nl, 2002a).

Periode Balkenende I (22 juli 2002 tot 27 mei 2003)

Gedurende het kabinet Balkenende I staat de statiegeld Discussie niet actief op de politieke agenda. Wel worden er nog een aantal zaken uit de vorige kabinetsperiode afgerond. Gedurende deze



kabinetsperiode zijn er vier overheidsdocumenten te vinden over het onderwerp statiegeld en vindt LexisNexis® 34 berichten in de media¹⁰.

Het kabinet vindt dat het krachtig moet inzetten op een internationaal beleid ten aanzien van het milieu en zich moet richten op het scheppen van een betrouwbaar systeem van afspraken die goed uitvoerbaar zijn. Verder moet de eerder ingezette ontkoppeling in stand worden gehouden, zo is te lezen in het regeerakkoord (Donner, 2002: 22).

Op 22 november 2002 stuurt staatssecretaris Van Geel een brief aan de Kamer over het te voeren verpakkingsbeleid in de komende jaren. In de brief stelt hij dat statiegeld wordt ingevoerd wanneer niet aan de tussendoelstelling voor statiegeld wordt voldaan, maar de termijn waarop de doelstelling moet worden bereikt wordt een jaar verlengd tot januari 2005. Wanneer de doelstelling niet wordt gehaald, dan krijgt het bedrijfsleven tot januari 2006 de tijd om statiegeld in te voeren. Het voorbereiden van een wettelijke regeling voor statiegeld is noodzakelijk zo zegt hij, omdat het bedrijfsleven niet vrijwillig zal overgaan op de invoering van statiegeld. De staatssecretaris wijst erop dat het niet gaat om de invoering van een volledig nieuw statiegeldsysteem maar dat deze er al is voor grote plastic flessen dus dat het gaat om een uitbreiding van het huidige systeem. Indien de inspanningen van het bedrijfsleven voldoende zijn en de doelstellingen worden gehaald, dan wordt statiegeld niet ingevoerd (Overheid.nl, 2002b).

Periode Balkenende II (27 mei 2003 tot 7 juli 2006)

Aan het einde van de kabinetsperiode Balkenende II staat het onderwerp statiegeld voor kleine plastic flesjes weer op de politieke agenda. Het onderwerp wordt behandeld vanaf december 2005 tot en met juni 2006. Gedurende de kabinetsperiode is zijn er 18 overheidsdocumenten te vinden over het onderwerp en worden er 304 berichten gevonden in de media¹¹.

In het regeerakkoord wordt aangegeven dat een duurzame kwaliteit van de leefomgeving voor alle burgers van direct belang is. Om het land ook leefbaar te houden voor toekomstige generaties dient het verantwoord beheerd en ontwikkeld te worden. Ook dit kabinet spreekt van het belang van het in standhouden van de ontkoppeling van de economische groei en de milieudruk (Korthals Altes & Hoekstra, 2003: 15).

Staatssecretaris Van Geel stuurt op 17 juni 2004 een brief aan de Kamer waarin hij ingaat op de mogelijkheid dat het invoeren van verplichte meermaligheid (het meer dan eens gebruiken van verpakkingsmateriaal) en statiegeld in strijd zijn met het EG-verdrag. Tevens schrijft hij dat de monitoringsmethoden niet voldoen om uitspraken te kunnen doen over het al dan niet afnemen van het aandeel flesjes in het zwerfafval. Om deze reden wordt aan een aantal deskundigen gevraagd hoe de monitoring wel op een juiste wijze kan worden ingericht (Overheid.nl, 2004).

¹⁰ Zie bijlage 3.

¹¹ Zie bijlage 3.



Op 20 augustus bevestigt de staatssecretaris per brief dat verplichte meermaligheid inderdaad strijdig is met het EG-verdrag. Dit geldt niet voor statiegeld. De staatssecretaris kiest er dan ook voor om mee te gaan in reductievoorstellen van het bedrijfsleven ten aanzien van meermaligheid. Indien de voorstellen voor 1 januari 2006 niet blijken te werken dan worden de reductiedoelen wettelijk vastgelegd. Voor statiegeld geldt dat er een motie is aangenomen en dat bij het niet behalen van de afgesproken reductie van 80% blikjes en flesjes in het zwerfafval er per 1 januari statiegeld wordt ingevoerd. Daarnaast meldt hij dat wordt gewerkt aan een integraal inzamelingsmodel zodat niet alleen de flesjes maar ook andere verpakkingen worden ingezameld om zo het zwerfvuil verder terug te dringen (Overheid.nl, 2004a).

Het besluit beheer verpakkingen wordt op 7 april 2005 gepubliceerd. Het besluit gaat in op 1 januari 2006 en loopt tot en met 31 december 2014. In dit besluit is opgenomen dat indien de zwerfafvalreductie van 80% niet wordt gehaald, dat dan statiegeld wordt ingevoerd. Dit wordt aangevuld met de opmerking dat de statiegeldheffing alleen intreedt wanneer er onvoldoende perspectief is op het behalen van de gestelde doelstellingen, dan wel dat de genoemde doelstellingen niet gehaald zijn (Overheid.nl, 2005).

De in 2001 afgesproken reductiedoelstelling voor plastic flesjes is niet gehaald, schrijft het ANP op 15 december 2005. Uit onderzoek is gebleken dat de hoeveelheid zwerfafval is toegenomen. Eind 2005 geeft staatssecretaris Van Geel van milieu het bedrijfsleven en gemeenten nog een laatste kans om de groeiende berg zwerfafval op straat terug te dringen. De staatssecretaris geeft de partijen tot 1 maart 2006. Wanneer zij er niet in slagen om een oplossing te vinden, dan voert hij statiegeld in de loop van 2006 in (Paalvast, 2005).

Ook het plan van Van Geel stuit op weerstand vanuit de industrie. Volgens de voorzitter Swinkels van Nederland Schoon moet de overheid juist trots zijn op de inzet van het bedrijfsleven en de hand in eigen boezem steken. Volgens hem zou de overheid bestuurlijke boetes mogen uitdelen aan vervuilers maar gebeurt dit maar in beperkte mate. De zwerfafvalreductie van 39% die in de afgelopen is bereikt kan wat hem betreft dan ook volledig worden toegeschreven aan het bedrijfsleven. Daarnaast voorziet de voorzitter dat er tienduizenden banen verdwijnen omdat de omzet daalt als gevolg van de invoering van statiegeld. Naast voorzitter van Nederland Schoon is Swinkels ook directievoorzitter van frisdrank- en bierproducent Bavaria (Timmers, 2005).

Vanuit het Productschap Dranken geeft voorzitter Blauw aan dat de drankenindustrie niet op wil draaien voor de kosten van het bestrijden van zwerfafval. Statiegeld heffen op blikjes en flesjes lost volgens het Productschap maar 5% van het probleem op. Het zwerfafval bestaat daarnaast onder andere ook uit sigarettenpeuken, kauwgom, drinkbekers, plastic zakjes en papier. Zolang de andere sectoren niet meebetalen komt er geen oplossing voor het probleem. Deze sectoren zijn volgens Blauw



niet veilig voor de ‘ecotaks’ van de overheid en stelt voor om met alle sectoren gezamenlijk op te trekken (Preger, 2006).

Medio juni 2006 wordt bekend dat het heffen van statiegeld op kleine plastic flesjes definitief van de baan is na verzet van het bedrijfsleven. In plaats daarvan betaalt het bedrijfsleven jaarlijks 11 miljoen euro waarmee speciale controleurs worden aangesteld die boetes uitdelen wanneer burgers worden betrapt bij het weggooien van verpakkingsmateriaal. Er wordt een actieplan opgesteld voor de periode 2007 tot en met 2009. Hierbij moeten gemeenten voor voldoende handhavers zorgen om de boetes uit te schrijven en blijft het bedrijfsleven inzetten op voorlichtingscampagnes en het investeren in verpakkingen die minder vervuילend zijn (Financieel Dagblad, 2006).

De redenen dat deze keuze is gemaakt zijn volgens de staatssecretaris: (1) het ontbreken van draagvlak bij bedrijfsleven en dat dit de constructieve oplossing volgens de voorgeschreven percentages moeilijk zou maken, (2) wanneer statiegeld wordt ingevoerd dan is er geen medewerking meer voor de brede aanpak en de daarbij behorende financiële bijdrage, (3) met de afspraken tussen het bedrijfsleven en gemeenten wordt reeds 55% van de inzameling van kleine flesjes zeker gesteld en (4) flesjes zijn maar een klein onderdeel van het totaal aan zwerfafval (Overheid.nl, 2006).

Periode Balkenende III (7 juli 2006 tot 22 februari 2007)

Gedurende het minderheidskabinet Balkenende III wordt het onderwerp statiegeld niet actief behandeld. In de kabinetsperiode worden acht overheidsdocumenten gevonden en zijn er 29 berichten te vinden in de media¹².

Het minderheidskabinet krijgt als belangrijkste taak het uitschrijven van nieuwe verkiezingen en het opstellen van de nieuwe begroting. Er is geen regeerakkoord gesloten om deze reden (Parlement.com, (z.d.)).

In een verslag van een algemeen overleg wordt gesteld dat er één percentage komt voor al het kunststofafval dat ingezameld moet worden. Dit percentage wordt gesteld op 40%. Het innamepercentage van 95% voor petflessen is alleen te realiseren door middel van statiegeld. De vraag is of de statiegeldregeling wordt losgelaten in de toekomst. De minister stelt desgevraagd dat de statiegeldregeling in stand blijft en dat bedrijven verplicht kunnen worden om de regeling uit te breiden wanneer het gevraagde resultaat achterwege blijft (Overheid.nl, 2007).

Periode Balkenende IV (22 februari 2007 tot 14 oktober 2010)

Vanaf april 2010 tot aan het einde van de Kabinetsperiode staat het onderwerp statiegeld op de agenda. Tijdens het Kabinet Balkenende IV worden 21 overheidsdocumenten gevonden die een relatie hebben met statiegeld en komt het onderwerp 230 maal voor in de database van LexisNexis®¹³.

¹² Zie bijlage 3.

In het coalitieakkoord van Balkenende IV valt te lezen dat het milieu onder druk staat, natuurlijke hulpbronnen uitgeput raken en het klimaat verandert. Hier zijn consumenten voor een deel zelf verantwoordelijk voor, maar ook het bedrijfsleven moet meer inzetten op maatschappelijk verantwoord ondernemen. De druk op het milieu moet omlaag. De overheid behoudt zich hierbij het recht voor om dit, indien de mate van milieubevordering en milieuvervuiling onvoldoende in marktprijzen naar voren komen, af te dwingen door het invoeren van positieve en negatieve financiële prikkels. Dit wordt echter alleen gedaan wanneer consumenten of bedrijven voldoende alternatieven hebben (Wijffels, 2007: 6, 16).

In 2010 doet Kamerlid Jan Boelhouwer (PvdA) een voorstel om statiegeld in te voeren op kleine plastic flesjes. Een Kamermeerderheid steunt zijn voorstel. Boelhouwer wil dat wanneer de doelstellingen van de huidige maatregelen in 2010 niet gehaald worden, dat dan statiegeld wordt ingevoerd. In 2010 mikt het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) op 38% hergebruik van het kunststofafval (Aartrijk, 2010).

De motie van Boelhouwer gaat om het heffen van statiegeld op alle kunststof drankverpakkingen en is geschreven vanuit het oogpunt van vermindering van het gebruik van schaarse grondstoffen en milieuwinst. Een neveneffect van het statiegeld is dat er minder zwerfafval zal zijn. De VVD pleit voor het overwegen van een systeem van nascheiding bij de evaluatie. Minister Huizinga-Heringa (ChristenUnie) geeft aan dat zij de evaluatie wil afwachten om de gemaakte afspraken een kans te geven en zij gaat ervan uit dat er eind 2010 mooie cijfers liggen en dat de afgesproken percentages gehaald zijn. Kamerlid Boelhouwer is het eens met het wachten op de cijfers (Overheid.nl, 2010).

De brancheorganisatie van supermarkten CBL geeft aan dat het invoeren van statiegeld zorgt voor rompslomp, bureaucratie en kosten, voor zowel de supermarkten als de klant. Daarnaast zegt de woordvoerder van het CBL dat het gaat om de mentaliteit van de mensen en dat de mensen die nu niet de moeite nemen om hun afval in de afvalbak te gooien, dat ook niet ineens gaan doen wanneer het afval een paar cent waard is (Telegraaf, 2010).

Periode Rutte I (14 oktober 2010 tot 5 november 2012)

Bij de start van het Kabinet Rutte I staat de statiegelddiscussie op de agenda tot het moment dat de staatssecretaris in maart 2012 bekend maakt een akkoord te hebben gesloten met de verpakkingsindustrie en de VNG. Gedurende deze periode zijn er 19 overheidsdocumenten te vinden over het onderwerp en komt het 176 keer voor in de media¹⁴.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is belangrijk, zo staat in het coalitieakkoord van CDA en VVD. Ondernemingen moeten aandacht hebben voor milieu, mens en de maatschappij. Het gaat hierbij om de belangen van eenieder die betrokken is voor duurzaamheid en continuïteit ten aanzien

¹³ Zie bijlage 3.

¹⁴ Zie bijlage 3.



van de omgeving, het product en de klant. Duurzame antwoorden voor de omgang met fossiele brandstoffen en milieuvervuiling in bodem, lucht en water zijn nodig. Voor het verwerken en het beheren van het afval gaan de overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven nauwer samenwerken (Vrijheid en verantwoordelijkheid, 2010).

In 2011 lanceren de voorstanders van statiegeld de 'Een echte held kiest statiegeld' campagne. Dit samenwerkingsverband bestaande uit gemeenten, afvalinzamelaars en milieugroepen wil dat het huidige statiegeldsysteem wordt uitgebreid zodat ook de kleine flesjes eronder vallen. De huidige inzameling van kunststof via de oranje bakken is volgens hen erg duur en levert weinig op. Dit laatste omdat het ingezamelde materiaal te smerig is om te recyclen. Bij het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft 94% zich uitgesproken voor de invoering van statiegeld. Voor gemeenten zorgen de afvalinzameling en het zwerfafval grote (financiële) problemen. Daarnaast blijkt uit een onderzoek van TNS NIPO dat zo'n 70% van de Nederlanders voor de uitbreiding is van het statiegeldsysteem naar kleine plastic flesjes. Ook binnen alle politieke partijen zijn de voorstanders van statiegeld op kleine plastic flesjes in de meerderheid (Trouw, 2011).

Staatssecretaris Atsma (CDA) is een uitgesproken tegenstander van de invoering van statiegeld. In een algemeen overleg op 3 maart 2011 geeft hij aan dat hij de invoering van statiegeld niet ziet zitten. Hij vindt het een voorbeeld van het paard achter de wagen spannen. Het paard kan beter voor de wagen worden gespannen worden en de gestelde doelstellingen zijn er juist om dit te bereiken. Door Kamerlid Wiegman-van Meppelen Schepping wordt gevraagd naar de betrouwbaarheid van de recyclecijfers van verpakkingen. De staatssecretaris geeft hierop aan geen reden te hebben om te twijfelen aan deze cijfers die door de belastingdienst zijn gecontroleerd (Overheid.nl, 2011).

In februari 2012 schrijft De Telegraaf over de felle strijd om het afschaffen van het bestaande statiegeldsysteem. Staatssecretaris Atsma vindt het interessant om statiegeld af te schaffen wanneer de recycledoelstelling voor plastic flessen worden gehaald. Eind 2012 zou 42% van al het plastic verpakkingsafval moeten worden gerecycled. Op het moment dat het nieuwsbericht geschreven is, wordt gesproken van een behaald recyclepercentage van 48%. Het bedrijfsleven wil dan ook graag het huidige geldverslindende systeem afschaffen. De VNG laat namens de Nederlandse gemeenten weten hier niks in te zien. Met het huidige statiegeldsysteem intact zijn de kosten voor het opruimen van zwerfafval ongeveer 200 miljoen euro per jaar (Telegraaf, 2012).

Op 8 maart 2012 schrijft staatssecretaris Atsma in een brief dat de monitoringscijfers over 2010 nog niet zijn opgestuurd omdat de kwaliteit van de monitoringsdata nog voor een deel verbeterd kan worden. (Overheid.nl, 2012).

Begin maart 2012 wordt bekend dat de staatssecretaris een akkoord heeft gesloten met de verpakkingsindustrie en de VNG. De uitkomst is dat de industrie in de toekomst niet hoeft door te gaan met het heffen van statiegeld op grote plastic flessen. In plaats daarvan moet de industrie op

eigen kosten in gesprek met het ministerie en gemeenten, een communicatiecampagne financieren en de wijze waarop inzameling plaatsvindt wanneer het statiegeld wordt afgeschaft vormgeven. Voor de activiteiten van de gemeenten stelt de industrie jaarlijks 20 miljoen euro beschikbaar. De industrie zorgt voor de uitvoering en de financiering, de staatssecretaris ziet toe op de naleving van de afspraken (Kamans, 2012). In ruil voor de afschaffing zal de industrie duurzamer omgaan met verpakkingen. Ook wordt de handhaving van vervuilers aangescherpt. Mensen die betrapt worden bij het op straat gooien van flessen krijgen een boete en deze boete wordt verhoogd van 90 naar 400 euro (NRC Next, 2012).

Op 24 maart schrijft Trouw dat de staatssecretaris botst met zijn eigen Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De inspectie stelt dat de cijfers die zijn aangeleverd door de verpakkingindustrie zo onbetrouwbaar zijn dat op basis daarvan niet kan worden bepaald of de industrie de afgesproken verplichtingen voor recycling wel nakomt. In het artikel wordt aangegeven dat dit de tweede keer is dat inspectie de verpakkingindustrie aanspreekt op onjuiste cijfers. De staatssecretaris geeft aan dat de industrie ondanks wat slordigheden wel aan de verplichtingen heeft voldaan (Marijnissen, 2012).

Op 6 april 2012 wordt het rapport *'Analyse Nederlands statiegeldsysteem voor PET-flessen'* openbaar gemaakt. Het rapport van de Wageningen UR is uitgevoerd in opdracht van het bedrijfsleven. In de inleiding van het rapport wordt vermeld dat er na eerste publicatie vanuit diverse hoeken kritiek wordt geleverd op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en worden vraagtekens gezet bij de uitkomsten. Omdat bij het publiceren enige haast vereist is vanwege Kamervragen die gesteld zijn, wordt het rapport voorzien van bijlagen met daarin de geleverde kritiek en vervolgens gepubliceerd (Thoden van Velzen & Bos-Brouwers, 2012). In de media zijn in deze periode geen nieuwsberichten te vinden over dit rapport.

De Tweede Kamer besluit op 26 april 2012 dat het statiegeld op grote plastic flessen niet kan verdwijnen voordat is vastgesteld dat het industrie in staat is de flessen te recyclen. De aangenomen motie van Marieke van der Werf (CDA) schrijft voor dat in 2014 gecontroleerd wordt of de gemaakte afspraken gehaald zijn. Als dat zo is, dan mag het statiegeld pas in 2015 worden afgeschaft (Ruyter, 2012).

Periode Rutte II (5 november 2012 tot 26 oktober 2017)

Gedurende de kabinetsperiode Rutte II staat de statiegeld Discussie op de agenda van oktober 2016 tot en met het einde van dit kabinet in oktober van 2017. Gedurende de kabinetsperiode zijn er 98 overheidsdocumenten te vinden en 286 berichten in de media die gerelateerd zijn aan statiegeld¹⁵.

Het regeerakkoord van Rutte II stelt dat ze inzetten op een circulaire economie en wil de Nederlandse en Europese markt voor hergebruik van schaarse materialen en duurzame grondstoffen zo veel

¹⁵ Zie bijlage 3.



mogelijk stimuleren. Om de publieke belangen effectief te borgen moet er ruimte zijn voor vernieuwing. Daarom wordt de vermindering van regeldruk doorgezet (Rutte & Samson, 2012).

Op 24 januari schrijft de staatssecretaris aan de kamer over de zorgen die er zijn wanneer statiegeld voor grote plastic flessen wordt afgeschaft, namelijk dat dit zal leiden tot een toename van dit soort flessen in het zwerfafval. Indien dit gebeurt dan betaalt het bedrijfsleven voor de meerkosten die gemeenten moeten maken om deze flessen op te ruimen (Mansveld, 2013).

Eind maart 2013 wordt bekend dat ex-staatssecretaris Van Geel voorzitter is geworden van de lobbyclub voor de frisdrankindustrie. Als staatssecretaris zette Van Geel een streep door de uitbreiding van statiegeld. Vanuit zijn nieuwe rol stelt hij dat mensen voor verpakt water moeten kunnen kiezen als zij dat willen, helemaal omdat er steeds meer verschillende stoffen in het kraanwater zitten en er dus steeds harder gewerkt moet worden om de kwaliteit ervan op peil te houden. Ook is de milieu-impact zo laag dat dit geen bezwaren oplevert (Marijnissen, 2013).

Uit een rapport van onderzoeks- en adviesbureau CE Delft blijkt dat het besluit om statiegeld voor grote flessen per 1 januari 2015 vrij te geven berust op onjuiste informatie, schrijft het ANP in april 2014. Een van de argumenten om het statiegeld af te schaffen, was het behalen van een flinke kostenbesparing. Naar blijkt uit het rapport van CE Delft zijn de kosten van het huidige statiegeldsysteem 50% lager dan blijkt uit eerdere ramingen. Deze conclusies gaan in tegen die uit het rapport uit 2012 van de WUR. De resultaten uit dit rapport waren destijds de belangrijkste reden om te overwegen het statiegeldsysteem af te schaffen. De opdrachtgever van het rapport van CE Delft is TOMRA Systems, de grootste leverancier van statiegeldsystemen in Nederland. TOMRA heeft CE Delft de opdracht gegeven om het rapport van de WUR nog een kritisch te bekijken (Suurmond, 2014).

De staatssecretaris op dat moment, Wilma Mansveld (PvdA), geeft na het verschijnen van het rapport van CE Delft aan dat de Tweede Kamer in 2012 niet misleid is door het rapport van de WUR. Het rapport van de WUR geeft aan de kosten per ingezamelde fles bijna 6 cent waren. Het rapport van CE Delft geeft aan dat dit maximaal 3 cent is. De staatssecretaris geeft vervolgens aan dat zij niet weet welk rapport juist is maar dat de kosten destijds ook niet doorslaggevend zijn geweest bij de keuze om statiegeld af te schaffen. De belangrijkste reden waren de gestelde recycledoelen waaraan het bedrijfsleven is gehouden en waar zij van overtuigd is dat zij zich hier ook aan zullen houden (Overheid.nl, 2014; Trouw, 2014).

Het statiegeld op grote plasticflessen wordt nog niet afgeschaft, schrijft het ANP op 11 juni 2014. Bij de keuze van het kabinet om het statiegeld per 1 januari 2015 af te schaffen was gekoppeld aan een zevental afspraken die met het bedrijfsleven gemaakt waren. Aan een van de afspraken heeft het bedrijfsleven zich niet gehouden. De afspraak die geschonden is gaat over de aanwezigheid van pvc in andere plastic verpakkingen in de supermarkt (Bergsma, 2014).



In de uitzending van Haagse Lobby getiteld *Het gevecht over statiegeld* wordt ingegaan op deze afspraak. Van zeven afspraken die het bedrijfsleven met de overheid heeft gemaakt is er één niet nagekomen, het verwijderen van alle pvc uit al het verpakkingsmateriaal in de supermarkt en dat het bedrijfsleven juist deze afspraak niet heeft gehaald is een domme fout, zegt Philip den Ouden, toenmalig directeur van de overkoepelende brancheorganisatie Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI). Robbert van Duin, oprichter van Recycling Netwerk, is degene die het niet nakomen van deze afspraak ontdekt heeft en wereldkundig heeft gemaakt (Nieman, 2016). De staatssecretaris geeft aan zich een jaar later, in juni 2015, weer over de zaak te buigen (Bergsma, 2014).

In september 2014 worden door de Kamerleden Van Gerven en Smaling vragen gesteld over het bericht dat grootwinkelbedrijven de Aldi en Lidl hebben benaderd en ze een afkoopsom hebben geboden om op termijn te stoppen met de inzameling van flessen via het eigen statiegeldsysteem. Volgens de staatssecretaris was hier geen sprake van een afkoopsom maar van een schadevergoeding van de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) voor de door Aldi en Lidl gemaakte kosten van het statiegeldsysteem. Dit om te voorkomen dat de winkelketens de kosten op de StAV zouden verhalen (Overheid.nl, 2014a).

Een jaar later wordt bekend dat statiegeld op grote plastic flessen niet wordt afgeschaft. Staatssecretaris Mansveld besluit dit omdat het bedrijfsleven gemaakte afspraken niet na is gekomen. Als extra maatregel mogen scholen en sportverenigingen kleine plastic flesjes en blikjes gaan inzamelen die ze vervolgens in ruil voor een vergoeding in kunnen leveren bij speciale inzamelpunten (Wiltjer, 2015).

De brancheorganisatie voor supermarkten CBL reageert teleurgesteld. Volgens haar zijn supermarkten hard bezig met het verwijderen van alle pvc in verpakkingen maar duurt dit langer dan vooraf gedacht werd. Robbert van Duin van Recycling Netwerk geeft aan dat er meer kleine plastic flesjes worden verkocht dan grote plastic flessen en dat er daarom ook voor die categorie statiegeld moet worden ingevoerd. De staatssecretaris heeft de toename van de verkoop van kleine flesjes ook geconstateerd en geeft aan dat er een beloningssysteem komt voor het inleveren van kleine flesjes. De statiegeld Discussie is voor nu van de baan en wordt weer besproken bij de evaluatie in 2017 (Rensen, 2015).

Begin januari 2016 wordt bekend dat de twee onderzoekers niet worden bestraft voor de fouten die ze gemaakt hebben bij het rapport van de WUR uit 2012. De onderzoekers worden niet schuldig bevonden aan de schending van de wetenschappelijke integriteit maar wel hebben ze op een aantal onderdelen onzorgvuldig gehandeld. Staatssecretaris Atsma baseerde destijds de keuze voor het afschaffen van het statiegeld voor een deel op dit rapport, waaruit bleek dat het statiegeldsysteem voor het bedrijfsleven enorm duur was. De afschaffing ging uiteindelijk niet door omdat het kabinet Rutte I



vroegtijdig ten val kwam. Het onderzoek van de WUR wordt nog voor publicatie en in 2014 door een onderzoek van CE Delft in twijfel getrokken (Alem, 2016).

De Trouw schrijft in over het in 2015 gepubliceerde proefschrift van Magda Smink. Smink heeft onderzoek gedaan naar de invloed van de bedrijfslobby op het duurzaamheidsbeleid. Een van de behandelde casussen in het onderzoek is het Nederlandse statiegeldsysteem (Marijnissen, 2015). Volgens Smink houdt de verpakkingsindustrie zich bezig met framing, het uitvoeren van onderzoek en onderhandeling met institutionele ontwrichting als doel. De activiteiten van de industrie ondermijnen het statiegeldsysteem door de negatieve en onethische delen ervan te benadrukken. Daarnaast ontwikkeld de industrie een alternatief voor de inzameling van plastic afval welke uiteindelijk leidt tot het besluit om statiegeld op flessen in het geheel af te schaffen (Smink, 2015: 50).

Het Kamerlid Remco Dijkstra (VVD) stelt enkele vragen aan de staatssecretaris over het bericht dat het Wageningse onderzoek onzorgvuldig zou zijn. Op de vraag of het ministerie invloed heeft uitgeoefend antwoordt de staatssecretaris bevestigend, dit is gedaan zoals dit vanuit overheidsperspectief een gebruikelijke werkwijze is. Hiermee is gezorgd dat tegenover bepaalde kosten die genoemd werden in het onderzoek ook opbrengsten te zetten omdat dit vanuit het maatschappelijk perspectief relevant is. Ook op de vraag of groene Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's) invloed hebben gehad antwoordt de staatssecretaris bevestigend. Het spreken met alle stakeholders hoort volgens de staatssecretaris bij de rol van de overheid. Daarnaast vraagt het Kamerlid of het niet frappant is dat de directeur van Stichting Natuur en Milieu tevens bestuurslid is van CE Delft, het bedrijf dat in opdracht van TOMRA een contra-expertise heeft uitgevoerd op het rapport van de WUR. De staatssecretaris geeft aan dat de Stichting Natuur en Milieu bij de totstandkoming van het rapport van de WUR geen actieve deelnemer was maar zich pas daarna in de discussie heeft gemengd (Overheid.nl, 2016).

Staatssecretaris Dijksema kondigt in oktober 2016 een onderzoek aan naar de kosten en effectiviteit van statiegeld op kleine plastic flesjes en blikjes. Het onderzoek moet in 2017 klaar zijn. Dit moment valt gelijk met het aflopen van de proef waarbij scholen en sportverenigingen kleine plastic flesjes en blikjes inzamelen en deze hiervoor een kleine vergoeding ontvangen (Wiltjer, 2016).

Op 7 februari 2017 wordt bekend dat Merijn Tinga, de Plastic Soup Surfer, op 14 februari een petitie gaat aanbieden aan de Tweede Kamer om statiegeld in te voeren om het aandeel plastic afval in zee te verminderen. Tinga doet dit voorafgaand aan het Algemeen Overleg Circulaire Economie, waar statiegeld op de agenda staat. Hij geeft aan dat statiegeld noodzakelijk omdat er nu jaarlijks 50 miljoen flesjes in het milieu terechtkomen. Het opruimen hiervan kost gemeenten jaarlijks 250 miljoen euro (Heemelaar, 2017).

Tinga biedt zijn petitie op Valentijnsdag 2017 aan in de Tweede Kamer. Aanwezige politici van het CDA, ChristenUnie, GroenLinks, 50PLUS, D66, VVD, PvdA en SP onderschreven daarna de

doelstelling om 90% minder plastic flessen in het milieu te realiseren binnen 3 jaar. Op 16 februari 2017 vond het Algemeen Overleg Circulaire Economie plaats. Toenmalig staatssecretaris Sharon Dijksma (PvdA) zegde toe dat de regering de motie van Tinga zou overnemen en in het najaar van 2017 met een voorstel te komen om binnen 3 jaar het aandeel kleine plastic flessen in het zwerfafval met 90% te reduceren (Buurman, 2018). Anders dan het bericht in het AD van 7 februari (Heemelaar, 2017) is er weinig media-aandacht voor de petitie van Tinga.

Trouw schrijft op 2 september 2017 over de resultaten van het onderzoek, uitgevoerd door CE Delft, dat staatssecretaris Dijksma in oktober 2016 aankondigde. De vragen die ten grondslag lagen aan het onderzoek waren: (1) wat zijn kosten van het invoeren van statiegeld op kleine flesjes en blikjes en (2) wat zijn de milieueffecten daarvan? De antwoorden: (1) het kost tussen de 10 en 110 miljoen euro en (2) het zorgt voor 70 tot 90% minder zwerfafval. Volgens het rapport zijn er acht verschillende mogelijkheden en hangt aan iedere mogelijkheid een ander prijskaartje. Op het moment dat het rapport aan Dijksma wordt gestuurd is het kabinet demissionair en wordt er van haar geen voorstel meer verwacht en wordt de keuze uitgesteld tot er een vervangende staatssecretaris is. Op dat moment zitten er vier partijen aan de onderhandelingstafel: de VVD, D66, CDA en de ChristenUnie. De VVD is tegen statiegeld, D66 en CDA vinden het prima om het af te schaffen als er een goed alternatief is en de ChristenUnie is een voorstander van statiegeld (Hakkenes, 2017).

Periode Rutte III (26 oktober 2017 tot heden)

Bij aanvang van het Kabinet Rutte III staat de statiegeld Discussie gelijk op de agenda. Dit duurt tot 10 maart 2018, wanneer de staatssecretaris haar brief aan de Kamer stuurt. Vanaf de start van de Kabinetsperiode tot en met 30 november 2018 worden er negen overheidsdocumenten gepubliceerd en zijn er 191 mediabronnen te vinden¹⁶.

Bedrijven, de milieubeweging en het landsbestuur krijgen door het klimaatakkoord meer zekerheid voor de langetermijndoelen. Het regeerakkoord biedt daarnaast een platform om in gesprek te gaan en te blijven en te kijken naar (technologische) ontwikkelingen. Daarnaast worden de afspraken uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd en wordt gekeken welke knelpunten in de regelgeving van handhaving en toezicht duurzame innovaties onmogelijk maken en hoe deze opgelost kunnen worden. Daarnaast komt er voor €100 miljoen aan extra belastingen op het storten en verbranden van afval en deze kosten worden voor de helft opgevangen door de industrie en voor de helft door de consument (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017).

Een van de alternatieve systemen voor statiegeld was de pilot Schoon Belonen. In zo'n 60 deelnemende gemeenten kregen scholen en sportverenigingen een geldbedrag voor het opruimen van plastic flesjes en blikjes. Op 1 december 2017 bleek de pilot niet effectief. Een bestuurder van de VNG geeft aan dat er vanwege de grote ergernis over en hoge kosten van het opruimen van zwerfafval meer

¹⁶ Zie bijlage 3.



draagvlak is voor het invoeren van statiegeld. Hij geeft aan dat het inzetten op bewustwording bij de consument ook belangrijk is maar dat dit al lang gedaan wordt en niet bij heeft gedragen aan de vermindering van het probleem. De brancheorganisatie van supermarkten CBL blijft zich verzetten tegen de invoering van statiegeld. Volgens het CBL kost het tot 40.000 euro per winkel. Daarbij is het aandeel kleine plastic flesjes en blikjes nog geen 10% van al het zwerfafval. Zowel het bedrijfsleven als Horeca Nederland pleiten voor aanvullend onderzoek (Trouw, 2017).

Afval Online bericht op 1 december over het rondetafelgesprek over statiegeld. Het gesprek was informatief bedoeld maar zowel voor- als tegenstanders namens hun positie duidelijk in. De voorstanders van statiegeld geven aan dat zij de brede aanpak van zwerfafval zien zitten maar dat de invoering van statiegeld een aanvulling is die het beste werkt om plastic flesjes in het milieu te voorkomen. Dit wordt door de tegenstanders niet ontkent maar zij geven aan dat het systeem te duur is voor de winst die ermee behaald wordt. Voorzitter van het Afvalfonds Verpakkingen, Cees De Mol van Otterloo, dreigt uit het Convenant Verpakkingen te stappen indien de politiek besluit om een statiegeldsysteem op te leggen (KIDV, 2017).

De hoogleraren Raymond Gradus, hoogleraar bestuur en economie, en Peter Rem, hoogleraar Resources & Recycling, schrijven op 12 december 2017 in een artikel in het Financieel Dagblad dat statiegeld op plastic flesjes nauwelijks werkt om zwerfafval te voorkomen. Wat wel effectief werkt zijn zichtbaar schoonmaken, slim geplaatste afvalbakken en de aanpak door ondernemers van een vervuilde omgeving. De hoogleraren pleiten voor meer innovatie, bijvoorbeeld door te investeren in het achteraf scheiden van het afval aangezien de nascheiding steeds effectiever en efficiënter wordt. De positieve effecten voor het milieu zijn nihil terwijl er veel kosten gemaakt moeten worden voor het statiegeldsysteem (Gradus & Rem, 2017).

Op 15 december 2017 schrijft Rob Buurman, directeur Recycling Netwerk Benelux, eveneens een artikel in het Financieel Dagblad. Hij stelt dat kleine plastic flesjes en blikjes 40% van het volume van zwerfafval uitmaken. Buurman noemt de hoogleraren ‘believers’ in nascheiding maar geeft aan dat nascheiding geen enkel effect heeft op het voorkomen van zwerfafval. Ook ging het plastic dat in Nederland gerecycled werd veelal naar China, waar het laagwaardig gerecycled werd. China heeft begin 2017 bekendgemaakt via de Wereldhandelsorganisatie (WTO) dat het de plasticstromen uit onder andere Nederland niet langer accepteert. De oplossing van Buurman is dan ook hoogwaardige recycling door middel van statiegeld. Hij geeft aan dat de Tweede Kamer beloofd heeft het aantal kleine plastic flesjes in het milieu met 90% te verminderen en dat dit met statiegeld wel gaat lukken en met nascheiding niet (Buurman, 2017).

Han Schouten, woordvoerder van CE Delft, reageert op 19 december ook in het Financieel Dagblad op het artikel van Gradus en Rem. Hij geeft aan dat ze op vier vlakken onjuist geciteerd hebben uit het onderzoek van CE Delft uit 2017. (1) Gradus en Rem benoemen de bruto kosten van de verschillende



statiegeldsystemen als zijnde tussen de 35 miljoen euro en 130 miljoen euro. Het rapport van CE Delft noemt de bedragen 10 miljoen euro en 110 miljoen euro. (2) Gradus en Rem trekken de conclusie dat het de kosten van het statiegeldsysteem minstens 100 miljoen euro zijn. Het rapport van CE Delft noemt een minimale kostenpost van 13 miljoen euro. (3) Gradus en Rem geven aan dat CE Delft rekent met 15 tot 30 miljoen euro aan materiaalopbrengsten bij een statiegeldsysteem en ze zetten daar hun vraagtekens bij omdat nascheiding ook geld opbrengt. Het rapport van CE Delft houdt rekening met de opbrengsten uit statiegeld en de opbrengsten uit nascheiding. Volgens Schouten zijn beide posten meegenomen in de post bruto kosten. (4) Gradus en Rem geven aan dat CE Delft haar onderzoek baseert op een oud onderzoek uit de jaren 80. Schouten geeft aan dat CE Delft zich baseert op zes Amerikaanse onderzoeken en op metingen uit Denemarken en Nederlands onderzoek (Schouten, 2017).

In november 2017 heeft het Recycling Netwerk Benelux de Statiegeldalliantie opgericht. De alliantie wil de druk op zowel de Nederlandse als de Belgische regering om statiegeld uit te breiden. Waar in november 2017 nog 21 organisaties waren aangesloten, is dit aantal op 10 januari 2018 opgelopen naar 101 Nederlandse en Vlaamse organisaties. Waar de brancheverenigingen voor supermarkten CBL aangeeft dat de uitbreiding van statiegeld te duur is, hoopt Tom Zoete van het Recycling Netwerk Benelux deze zorgen weg te nemen door aan te geven dat er bijvoorbeeld in Noorwegen al langere tijd een landelijk systeem geldt waarbij winkeliers vergoed worden voor de flessen die ze inzamelen. In het Noorse voorbeeld hebben winkeliers de investering na drie jaar terug, aldus Zoete. Ook binnen de brancheorganisatie CBL is geen overeenstemming meer over het standpunt met betrekking tot statiegeld. Zo zouden de Lidl en Aldi niet per se tegen de uitbreiding zijn. Beide concerns hebben een eigen statiegeldsysteem dat volledig kostendekkend is (Verlouw, 2018).

Op 5 maart schrijft Joop Bouma in Trouw dat de maatschappelijk steun voor de uitbreiding van statiegeld snel groeit. Inmiddels zouden bijna tweehonderd Nederlandse gemeenten zich hebben aangemeld bij de Statiegeldalliantie, samen vertegenwoordigen zij meer dan 10 miljoen Nederlanders. De Statiegeldalliantie wordt in het artikel beschreven als een beweging van onderaf, opgezet vanuit de bevolking en de lokale politiek (Bouma, 2018). Op dezelfde dag verschijnt er een artikel in de NRC getiteld *Voer statiegeld in voor PET-flessen en blikjes*. De strekking van het artikel: om in 2050 een volledig circulaire economie te kunnen hebben, moet er statiegeld worden ingevoerd op kleine plastic flesjes en blikjes. Het artikel wordt ondertekend door 23 hoogleraren op het gebied van circulaire economie en milieu (NRC, 2018).

Het ANP meldt op 9 maart 2018 dat 78% van de Nederlanders voor de uitbreiding van statiegeld naar kleine plastic flesjes is. Dit gebaseerd op een onderzoek van EenVandaag onder ruim 33.000 leden van het eigen opiniepanel. Ook is de meerderheid van het electoraat van de vier coalitiepartijen voor de uitbreiding. Dit loopt van 72% bij de achterban van de VVD en 89% bij de achterban van D66. Ook de



stemmers van de oppositiepartijen zouden in meerderheid voor de uitbreiding zijn. De Koninklijke Horeca Nederland (KHN) geeft aan de uitbreiding geen goed idee te vinden. Zo zouden kleine horecazaken geen ruimte te hebben om de lege verpakkingen op te slaan. Volgens de KHN zou er dan ook een uitzondering moeten komen voor horecaondernemers (Dedem & Most, 2018).

De staatssecretaris schrijft op 10 maart 2018 dat het bedrijfsleven twee jaar de tijd krijgt om met een oplossing te komen. Lukt ze dat niet, dan wordt statiegeld ingevoerd. Zo moet het bedrijfsleven binnen twee jaar zorgdragen voor een hergebruikpercentage van 90% van de kleine plastic flesjes en het aandeel kleine plastic flesjes in het zwerfafval moet met 70 tot 90% worden teruggebracht. Wanneer dit niet lukt wordt statiegeld alsnog ingevoerd. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat begint direct met de voorbereidingen van het statiegeldsysteem. De staatssecretaris neemt eind 2020 een besluit nemen over het wel of niet invoeren van statiegeld. Op het moment dat de staatssecretaris haar plannen bekend maakte waren inmiddels 228 Nederlandse gemeenten aangesloten bij de statiegeldalliantie (Bouma & Zuidervaat, 2018). De milieuorganisatie spreken van een gemiste kans. Zij vinden dat de jaren uitstel die de staatssecretaris voorstelt ervoor zorgt dat er nog eens miljoenen flesjes in het milieu terecht komen. De verpakkingindustrie geeft aan blij te zijn met akkoord en geven in een reactie aan dat ze de gestelde doelstellingen gaan halen. Met of zonder statiegeld (Dedem, 2018).

Ook de oppositie is niet blij met de plannen van staatssecretaris Van Veldhoven. Zo hebben meerdere oppositiepartijen de staatssecretaris eraan herinnerd dat de discussie omtrent het wel of niet invoeren van statiegeld voor kleine plastic flesjes al 18 jaar speelt. Ook zijn ze bang voor een uitgestelde beslissing waardoor de discussie weer wordt doorgeschoven naar een volgende kabinetsperiode. Dat het akkoord niet gaat over blikjes vinden de coalitiepartijen een kwalijke zaak. Door blikjes niet mee te nemen in het akkoord bestaat de kans dat er een afname van het aantal flesjes te zien zal zijn maar een toename van het aantal blikjes (Kort, 2018).

Op 15 maart 2018 worden de schriftelijke vragen van het Kamerlid Van Raan (PvdD) over de evaluatie van het project 'Schoon Belonen'. 80% van de gemeenten zou niet mee hebben gedaan aan de pilot, de beweegredenen van de gemeenten zijn de staatssecretaris niet bekend. Zij geeft aan dat het gemeenten vrij staat om wel of niet deel te nemen. De deelnemende gemeenten en het bedrijfsleven hebben aangegeven verder te willen met de pilot. Zowel het Kamerlid als de staatssecretaris zijn van mening dat het project een waardevolle bijdrage kan leveren aan het niveau van bewustwording en educatie op het gebied van zwerfafval. Ze zijn het er ook over eens dat de resultaten van Schoon Belonen op zichzelf niet voldoende zijn om te voldoen aan de petitie motie (Overheid.nl, 2018a).

Tijdens een overleg over circulaire economie op 3 april 2018 gaat de staatssecretaris in op het dossier statiegeld. Zij geeft aan dat de reeds twintigjarige impasse laat zien dat het geen simpele kwestie is. De impasse kan echter niet langer voortduren, de plastic soep is een te groot probleem om te negeren. Het



gaat er wat de staatssecretaris niet om of statiegeld nu wel of niet het enige middel is. Volgens haar wil de gehele Tweede Kamer het probleem aanpakken, de een wil dat tegen elke prijs en de ander zo kosteneffectief mogelijk. Het zwerfafvalprobleem is groter dan alleen flesjes en overall statiegeld op invoeren is niet de oplossing. De staatssecretaris pleit voor een brede aanpak samen met het bedrijfsleven en gemeenten (Overheid.nl, 2018b).

In juli 2018 schrijft het Parool dat bijna alle Nederlandse gemeenten willen dat er nog in 2018 statiegeld wordt ingevoerd voor blikjes en kleine plastic flesjes. Het afval hiervan leidt tot veel zwerfafval en de dieren die ervan eten worden ziek. Inmiddels zouden 328 van de 380 Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij de statiegeldalliantie¹⁷. Een woordvoerder van de staatssecretaris laat in een reactie weten dat het versneld invoeren van statiegeld niet mogelijk is omdat het minstens twee jaar kost om dit wettelijk voor te bereiden (Winterman, 2018).

De invoering van statiegeld op kleine plastic flesjes wordt onvermijdelijk, dat stelt Binnenlands Bestuur op 20 oktober 2018. Dit heeft te maken met de plasticstrategie van het Europees Parlement (EP). Het EP stelt dat in 2025 90% van alle petflessen gescheiden moet worden ingezameld. Rob Buurman van het Recycling Netwerk Benelux geeft aan dat het nog niet gaat om een gelopen race. Zo zou Oostenrijk als voorzitter van de Europese Raad 75% recycleren in 2025 en 90% in 2030. Buurman geeft aan dat het de vraag is of die 90% gehaald gaat worden wanneer de partijen die verantwoordelijk zijn voor het recycleren alle systemen op 75% hebben afgesteld. Hij voorziet dat deze partijen dan aan de 75% willen vasthouden (Trommel, 2018).

Het Nieuwsblad schrijft op 23 oktober dat onderzoekers van de Universiteit van Wenen voor het eerst plastic deeltjes hebben gevonden in menselijke ontlasting. Volgens de onderzoekers hebben de proefpersonen in de onderzoekweek vis of ander voedsel uit zee, dronken ze uit een plastic fles of aten ze uit een plastic bak. Plastic deeltjes komen vrij door wrijving, zure regen en zonlicht en komt het uiteindelijk onvrijwillig bij mensen binnen. De microplasticdeeltjes zijn volgens de onderzoekers te groot om ziek van te worden, dit kan wel gebeuren wanneer het nanoplasticdeeltjes worden. Deze kunnen terecht komen in organen, het bloed en in cellen en op die manier een toxicologische schok veroorzaken (RRLN, 2018).

EMVI.nl, de site voor management in de voedingsmiddelenindustrie, bericht op 29 oktober wat de drie grootste zwerfvuilmerken doen aan het plasticprobleem. In het artikel wordt ingegaan op de inspanningen die Pepsico, Coca-Cola en Nestlé verrichten om de plasticvervuiling tegengegaan. Over Pepsico en Coca-Cola wordt gezegd dat ze vrij gangbare ambities hebben, Nestlé wil de inspanningen verhogen maar er wordt geconcludeerd dat de resultaten van de laatste ambitie teleurstellend waren.

¹⁷ Per 3 december zijn 361 van de 380 Nederlandse gemeenten (95%) van de gemeenten aangesloten (Statiegeldalliantie, 2018)



Naast de inspanningen van de drie bedrijven gaat het artikel in op een gelekte brief¹⁸ van de drie genoemde bedrijven en Danone aan het EP, gericht op het voorkomen van het plan van het EP om fabrikanten te verplichten flessendoppen aan de fles te bevestigen. In de brief wordt beweerd dat de huidige inzamelsystemen goed geschikt zijn om zowel plastic flessen alsmede ook de plastic doppen in te zamelen. De systemen waarvan wordt beweerd dat ze goed werken zijn de statiegeldsystemen waarvan de uitbreiding door de partijen wordt geblokkeerd (EMVI, 2018).

Maandag 12 november 2018 verschijnt in dertien verschillende kranten¹⁹ een interview met twee directeurs van Coca-Cola, Jaap Wassink en Ben Bijmens, over de milieudoelstellingen van het bedrijf. Eind 2018 bestaat elke Coca-Cola fles in Nederland voor de helft uit gerecycled plastic. Deze doelstelling had het bedrijf zichzelf gesteld voor 2025 maar behaalt hem al in 2019. Jaap Wassink geeft aan dat iedereen zoveel mogelijk verpakkingen terug wil om te kunnen hergebruiken en dat statiegeld hiervoor zou kunnen werken. Een andere manier is volgens hem de actie ‘Flesjes in de bak – zo doen we dat!’ die in september 2018 is gestart. Deze actie behelst het plaatsen van meer dan duizend extra afvalbakken voor plastic flesjes en schoonmaakacties op pleinen, in parken en straten. De ruimte die de staatssecretaris geeft geboden maakt deze ruimte mogelijk. Indien dit niet blijkt te werken dan is statiegeld misschien toch de beste methode, aldus Wassink (Van Ast, 2018).

¹⁸ Via: <https://recyclingnetwerk.org/2018/10/17/breaking-leaked-lobby-letter-shows-coca-cola-danone-nestle-and-pepsico-attacking-european-parliaments-plastic-soup-measures/>

¹⁹ In AD.nl met de titel: *Coca-Cola: Elke fles voor helft gerecycled plastic*. In Provinciale Zeeuwse Courant, De Stentor, De Gelderlander, BN/ De Stem, AD/Amersfoortse Courant, AD/De Dordtenaar, AD/Haagsche Courant, AD/Utrechts Nieuwsblad, AD/Algemeen Dagblad, AD/Rivierenland, AD/Groene Hart en AD/Rotterdams Dagblad met de titel: *Coca-Cola aan winnende hand in gevecht met afval*.

Bijlage 2: Bronnen

LexisNexis®

Publicaties

- De Stentor (Vendor Group File)(172)
- De Volkskrant(56)
- Dagblad van het Noorden(53)
- Trouw(53)
- BN/DeStem(52)
- De Gelderlander(47)
- Leeuwarder Courant(45)
- Brabants Dagblad(44)
- Eindhovens Dagblad(35)
- De Telegraaf(33)
- De Twentsche Courant Tubantia(30)
- Noordhollands Dagblad(30)
- Provinciale Zeeuwse Courant(30)
- Algemeen Nederlands Persbureau ANP(29)
- De Stentor/Veluws Dagblad*(28)
- Limburgs Dagblad*(27)
- NRC Handelsblad(26)
- Dagblad De Limburger(25)
- Het Parool(24)
- Webnieuws - Nederlands(24)
- AD/Utrechts Nieuwsblad(22)
- De Stentor/Sallands Dagblad*(22)
- De Stentor/Zutphens Dagblad*(21)
- AD/Haagsche Courant(20)
- AD/Rotterdams Dagblad(20)
- Haarlems Dagblad(20)
- Leidsch Dagblad(20)
- DistriFood*(19)
- AD/De Dordtenaar(18)
- AD/Groene Hart(18)
- Huis-aan-huiskranten de Persgroep(18)
- AD/Amersfoortse Courant(17)
- AD/Rivierenland(17)
- Nederlands Dagblad(16)
- NRC.NEXT(16)
- De Gooi- en Eemlander(15)
- Reformatorisch Dagblad(15)
- Algemeen Dagblad*(14)
- Misset Horeca*(14)
- Pakblad*(14)
- AD/Algemeen Dagblad(13)
- Het Financieele Dagblad(12)
- IJmuider Courant(12)
- Rotterdams Dagblad(11)
- De Stentor(11)
- Amersfoortse Courant*(10)
- Metro (NL)(8)
- Utrechts Nieuwsblad*(8)
- Haagsche Courant*(7)
- Dagblad Rivierenland*(6)
- Elsevier Weekblad(6)
- De Krant van West-Vlaanderen(4)
- Vrij Nederland(4)
- De Dordtenaar(3)
- Knack(3)
- Rijn en Gouwe*(3)
- Tijd Nieuwslijn*(3)
- AFX-NL*(2)
- Boerderij Vandaag(2)
- De Groene Amsterdammer(2)
- Alphen.cc*(1)
- BiZZ*(1)
- Boerderij(1)
- Forum(1)
- Logistiek*(1)
- Pluimveehouderij(1)
- Quote(1)
- Spits*(1)
- de Volkskrant 16:00*(1)



Websites

- Unclassified(1334)
- ATV.be(4)
- De Standaard Online(2)
- Het Nieuwsblad(2)
- Marketing Tribune(2)
- NRC Handelsblad(2)
- RTL Nieuws(2)
- Adformatie Online(1)
- Algemeen Dagblad(1)
- Binnenlands Bestuur(1)
- Dagblad Suriname(1)
- Dagblad van het Noorden(1)
- Expertise Voedingsmiddelenindustrie(1)
- Gazet van Antwerpen(1)
- Knack(1)
- Metro Time(1)
- Times of Suriname(1)

Bijlage 3: Overzicht overheidsdocumenten & media

Kabinet	Perspectief/Jaar	Casus op politieke agenda	Gevonden in officiële bekendmakingen (per maand)	Gevonden in officiële bekendmakingen (per kalenderjaar)	Gevonden in officiële bekendmakingen (per kabinetsperiode)	LexisNexis® (per maand)	LexisNexis® (per kalenderjaar)	LexisNexis® (per kabinetsperiode)
Kok II	aug-98	Nee	0	1	19	3	17	108
	sep-98	Nee	0	1	19	11	17	108
	okt-98	Nee	0	1	19	1	17	108
	nov-98	Nee	1	1	19	2	17	108
	dec-98	Nee	0	1	19	0	17	108
	jan-99	Nee	0	3	19	0	11	108
	feb-99	Nee	0	3	19	0	11	108
	mrt-99	Nee	0	3	19	1	11	108
	apr-99	Nee	0	3	19	1	11	108
	mei-99	Nee	0	3	19	1	11	108
	jun-99	Nee	1	3	19	0	11	108
	jul-99	Nee	1	3	19	0	11	108
	aug-99	Nee	0	3	19	2	11	108
	sep-99	Nee	0	3	19	3	11	108
	okt-99	Nee	1	3	19	0	11	108
	nov-99	Nee	0	3	19	2	11	108
	dec-99	Nee	0	3	19	1	11	108
	jan-00	Nee	0	1	19	1	22	108
	feb-00	Nee	0	1	19	0	22	108
	mrt-00	Nee	0	1	19	4	22	108
	apr-00	Nee	0	1	19	5	22	108
	mei-00	Nee	0	1	19	1	22	108
	jun-00	Nee	0	1	19	2	22	108
	jul-00	Ja	0	1	19	2	22	108



	aug-00	Ja	0	1	19	2	22	108
	sep-00	Ja	0	1	19	4	22	108
	okt-00	Ja	1	1	19	1	22	108
	nov-00	Ja	0	1	19	0	22	108
	dec-00	Ja	0	1	19	0	22	108
	jan-01	Ja	0	9	19	0	46	108
	feb-01	Ja	1	9	19	2	46	108
	mrt-01	Ja	0	9	19	5	46	108
	apr-01	Ja	0	9	19	5	46	108
	mei-01	Ja	1	9	19	6	46	108
	jun-01	Ja	2	9	19	0	46	108
	jul-01	Nee	2	9	19	3	46	108
	aug-01	Nee	1	9	19	1	46	108
	sep-01	Nee	1	9	19	1	46	108
	okt-01	Nee	0	9	19	10	46	108
	nov-01	Nee	0	9	19	12	46	108
	dec-01	Nee	1	9	19	1	46	108
	jan-02	Nee	1	9	19	2	17	108
	feb-02	Nee	2	9	19	0	17	108
	mrt-02	Nee	0	9	19	0	17	108
	apr-02	Nee	1	9	19	5	17	108
	mei-02	Nee	1	9	19	2	17	108
	jun-02	Nee	0	9	19	2	17	108
	jul-02	Nee	0	9	19	1	17	108
Balkenende I	aug-02	Nee	0	9	4	2	17	34
	sep-02	Nee	0	9	8	0	17	34
	okt-02	Nee	0	9	8	1	17	34
	nov-02	Nee	1	9	8	1	17	34
	dec-02	Nee	3	9	8	1	17	34
	jan-03	Nee	0	0	8	7	61	34
	feb-03	Nee	0	0	8	5	61	34
	mrt-03	Nee	0	0	8	2	61	34
	apr-03	Nee	0	0	8	10	61	34
	mei-03	Nee	0	0	8	5	61	34
Balkenende II	jun-03	Nee	0	0	18	1	61	304
	jul-03	Nee	0	0	18	2	61	304
	aug-03	Nee	0	0	18	10	61	304
	sep-03	Nee	0	0	18	5	61	304
	okt-03	Nee	0	0	18	1	61	304
	nov-03	Nee	0	0	18	13	61	304
	dec-03	Nee	0	0	18	0	61	304
	jan-04	Nee	0	7	18	2	118	304
	feb-04	Nee	0	7	18	4	118	304
	mrt-04	Nee	0	7	18	2	118	304
	apr-04	Nee	0	7	18	8	118	304



	mei-04	Nee	0	7	18	0	118	304
	jun-04	Nee	1	7	18	49	118	304
	jul-04	Nee	0	7	18	2	118	304
	aug-04	Nee	2	7	18	32	118	304
	sep-04	Nee	2	7	18	12	118	304
	okt-04	Nee	2	7	18	6	118	304
	nov-04	Nee	0	7	18	0	118	304
	dec-04	Nee	0	7	18	1	118	304
	jan-05	Nee	0	6	18	7	53	304
	feb-05	Nee	1	6	18	3	53	304
	mrt-05	Nee	0	6	18	2	53	304
	apr-05	Nee	2	6	18	17	53	304
	mei-05	Nee	0	6	18	2	53	304
	jun-05	Nee	1	6	18	1	53	304
	jul-05	Nee	0	6	18	4	53	304
	aug-05	Nee	0	6	18	2	53	304
	sep-05	Nee	0	6	18	1	53	304
	okt-05	Nee	0	6	18	4	53	304
	nov-05	Nee	0	6	18	5	53	304
	dec-05	Ja	2	6	18	5	53	304
	jan-06	Ja	0	12	18	20	130	304
	feb-06	Ja	1	12	18	43	130	304
	mrt-06	Ja	1	12	18	17	130	304
	apr-06	Ja	2	12	18	12	130	304
	mei-06	Ja	0	12	18	3	130	304
	jun-06	Ja	0	12	18	5	130	304
	jul-06	Nee	1	12	18	1	130	304
Balkenende III	aug-06	Nee	2	12	8	1	130	29
	sep-06	Nee	4	12	8	1	130	29
	okt-06	Nee	0	12	8	25	130	29
	nov-06	Nee	0	12	8	2	130	29
	dec-06	Nee	1	12	8	0	130	29
	jan-07	Nee	1	9	8	0	103	29
	feb-07	Nee	0	9	8	0	103	29
Balkenende IV	mrt-07	Nee	1	9	21	11	103	230
	apr-07	Nee	0	9	21	2	103	230
	mei-07	Nee	1	9	21	14	103	230
	jun-07	Nee	1	9	21	2	103	230
	jul-07	Nee	0	9	21	3	103	230
	aug-07	Nee	1	9	21	46	103	230
	sep-07	Nee	0	9	21	4	103	230
	okt-07	Nee	2	9	21	12	103	230
	nov-07	Nee	2	9	21	9	103	230
	dec-07	Nee	0	9	21	0	103	230
	jan-08	Nee	0	3	21	9	39	230



	feb-08	Nee	0	3	21	10	39	230
	mrt-08	Nee	0	3	21	1	39	230
	apr-08	Nee	0	3	21	2	39	230
	mei-08	Nee	0	3	21	4	39	230
	jun-08	Nee	0	3	21	1	39	230
	jul-08	Nee	0	3	21	5	39	230
	aug-08	Nee	2	3	21	2	39	230
	sep-08	Nee	1	3	21	1	39	230
	okt-08	Nee	0	3	21	1	39	230
	nov-08	Nee	0	3	21	2	39	230
	dec-08	Nee	0	3	21	1	39	230
	jan-09	Nee	0	4	21	0	64	230
	feb-09	Nee	0	4	21	1	64	230
	mrt-09	Nee	1	4	21	8	64	230
	apr-09	Nee	1	4	21	15	64	230
	mei-09	Nee	0	4	21	1	64	230
	jun-09	Nee	0	4	21	3	64	230
	jul-09	Nee	1	4	21	4	64	230
	aug-09	Nee	0	4	21	1	64	230
	sep-09	Nee	0	4	21	1	64	230
	okt-09	Nee	0	4	21	2	64	230
	nov-09	Nee	1	4	21	28	64	230
	dec-09	Nee	0	4	21	0	64	230
	jan-10	Nee	0	6	21	7	34	230
	feb-10	Nee	0	6	21	2	34	230
	mrt-10	Nee	1	6	21	0	34	230
	apr-10	Ja	2	6	21	5	34	230
	mei-10	Ja	1	6	21	0	34	230
	jun-10	Ja	0	6	21	2	34	230
	jul-10	Ja	0	6	21	1	34	230
	aug-10	Ja	1	6	21	1	34	230
	sep-10	Ja	1	6	21	4	34	230
	okt-10	Ja	0	6	21	2	34	230
Rutte I	nov-10	Ja	0	6	19	1	34	176
	dec-10	Ja	0	6	19	9	34	176
	jan-11	Ja	0	1	19	0	23	176
	feb-11	Ja	0	1	19	1	23	176
	mrt-11	Ja	1	1	19	1	23	176
	apr-11	Ja	0	1	19	6	23	176
	mei-11	Ja	0	1	19	0	23	176
	jun-11	Ja	0	1	19	3	23	176
	jul-11	Ja	0	1	19	3	23	176
	aug-11	Ja	0	1	19	0	23	176
	sep-11	Ja	0	1	19	1	23	176
	okt-11	Ja	0	1	19	2	23	176



Rutte II	nov-11	Ja	0	1	19	6	23	176
	dec-11	Ja	0	1	19	0	23	176
	jan-12	Ja	0	19	19	4	157	176
	feb-12	Ja	0	19	19	5	157	176
	mrt-12	Ja	3	19	19	92	157	176
	apr-12	Nee	10	19	19	3	157	176
	mei-12	Nee	1	19	19	2	157	176
	jun-12	Nee	0	19	19	4	157	176
	jul-12	Nee	3	19	19	7	157	176
	aug-12	Nee	0	19	19	6	157	176
	sep-12	Nee	0	19	19	1	157	176
	okt-12	Nee	1	19	19	0	157	176
	nov-12	Nee	0	19	19	19	157	176
	dec-12	Nee	1	39	98	14	157	286
	jan-13	Nee	1	9	98	1	40	286
	feb-13	Nee	1	9	98	5	40	286
	mrt-13	Nee	1	9	98	10	40	286
	apr-13	Nee	0	9	98	1	40	286
	mei-13	Nee	2	9	98	2	40	286
	jun-13	Nee	0	9	98	2	40	286
	jul-13	Nee	1	9	98	2	40	286
	aug-13	Nee	0	9	98	16	40	286
	sep-13	Nee	0	9	98	0	40	286
	okt-13	Nee	0	9	98	0	40	286
	nov-13	Nee	3	9	98	0	40	286
	dec-13	Nee	0	9	98	1	40	286
	jan-14	Nee	1	48	98	0	121	286
	feb-14	Nee	3	48	98	2	121	286
	mrt-14	Nee	2	48	98	20	121	286
	apr-14	Nee	5	48	98	20	121	286
	mei-14	Nee	1	48	98	6	121	286
	jun-14	Nee	3	48	98	32	121	286
	jul-14	Nee	8	48	98	3	121	286
	aug-14	Nee	2	48	98	1	121	286
	sep-14	Nee	5	48	98	4	121	286
	okt-14	Nee	7	48	98	25	121	286
	nov-14	Nee	3	48	98	8	121	286
	dec-14	Nee	8	48	98	0	121	286
	jan-15	Nee	4	23	98	2	25	286
	feb-15	Nee	3	23	98	3	25	286
	mrt-15	Nee	0	23	98	2	25	286
	apr-15	Nee	1	23	98	4	25	286
	mei-15	Nee	4	23	98	8	25	286
	jun-15	Nee	4	23	98	2	25	286
	jul-15	Nee	0	23	98	1	25	286



	aug-15	Nee	0	23	98	1	25	286
	sep-15	Nee	5	23	98	0	25	286
	okt-15	Nee	0	23	98	0	25	286
	nov-15	Nee	0	23	98	1	25	286
	dec-15	Nee	2	23	98	1	25	286
	jan-16	Nee	0	10	98	15	67	286
	feb-16	Nee	6	10	98	0	67	286
	mrt-16	Nee	3	10	98	1	67	286
	apr-16	Nee	0	10	98	2	67	286
	mei-16	Nee	0	10	98	0	67	286
	jun-16	Nee	0	10	98	4	67	286
	jul-16	Nee	0	10	98	5	67	286
	aug-16	Nee	0	10	98	6	67	286
	sep-16	Nee	0	10	98	2	67	286
	okt-16	Ja	0	10	98	22	67	286
	nov-16	Ja	1	10	98	2	67	286
	dec-16	Ja	0	10	98	8	67	286
	jan-17	Ja	0	8	98	2	42	286
	feb-17	Ja	0	8	98	0	42	286
	mrt-17	Ja	1	8	98	1	42	286
	apr-17	Ja	1	8	98	1	42	286
	mei-17	Ja	2	8	98	2	42	286
	jun-17	Ja	0	8	98	1	42	286
	jul-17	Ja	0	8	98	0	42	286
	aug-17	Ja	0	8	98	4	42	286
	sep-17	Ja	2	8	98	8	42	286
	okt-17	Ja	1	8	98	0	42	286
Rutte III	nov-17	Ja	0	8	9	20	42	191
	dec-17	Ja	1	8	9	3	42	191
	jan-18	Ja	0	8	9	9	168	191
	feb-18	Ja	0	8	9	8	168	191
	mrt-18	Ja	2	8	9	15	168	191
	apr-18	Nee	2	8	9	5	168	191
	mei-18	Nee	2	8	9	11	168	191
	jun-18	Nee	1	8	9	40	168	191
	jul-18	Nee	1	8	9	5	168	191
	aug-18	Nee	0	8	9	9	168	191
	sep-18	Nee	0	8	9	4	168	191
	okt-18	Nee	0	8	9	16	168	191
	nov-18	Nee	0	8	9	46	168	191